

Ю.В. Сербалюк, В.І. Співак

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В
СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
НАСЕЛЕННЯ**

**Навчальний посібник
(електронний освітній ресурс)**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КАМ'ЯНЕЦЬ-ПОДІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ
ІВАНА ОГІЄНКА**

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

**Навчальний посібник
(електронний освітній ресурс)**

Кам'янець-Подільський, 2023

УДК 351.84.368(075.8)

ББК 65. 27я73

Д36

Рецензенти:

А.Ю. Скрипник – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри інклюзивної освіти, реабілітації та гуманітарних наук Навчально-реабілітаційного закладу вищої освіти «Кам'янець-Подільський держаний інститут»;

Ю.А. Хоптяр – кандидат історичних наук, доцент, професор кафедри археології, спеціальних історичних і правознавчих дисциплін Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка;

Л.Е. Бевз – начальник служби у справах дітей Кам'янець-Подільської міської ради.

Друкується за ухвалою ради з науково-методичної роботи і забезпечення якості вищої освіти факультету спеціальної освіти, психології і соціальної роботи (протокол № 13 від 20 листопада 2023 року).

Д36 Державне регулювання в системі соціального захисту населення : навчальний посібник / автори-укладачі Ю.В. Сербалюк, В.І. Співак Кам'янець-Подільський : Видавець Ковальчук О.В. 2023, 220 с.

Посібник містить лекції відповідно до навчальної програми освітнього компоненту «Державне регулювання в системі соціального захисту» за освітньо-професійною програмою «Соціальна допомога» першого (бакалаврського) рівня вищої освіти за спеціальністю 232 Соціальне забезпечення галузі знань 23 Соціальна робота. Розкрито особливості державного управління у сфері соціальної політики, охарактеризовані суб'єкти регулювання системою соціального захисту в Україні та механізми, які застосовуються у цьому процесі. Продемонстровано європейський досвід реформування механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи. Показано пріоритетні напрямки модернізації механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в сучасних умовах, а також можливі шляхи вдосконалення діяльності суб'єктів регулювання системою соціального захисту на всіх рівнях.

Для студентів, викладачів та фахівців у сфері соціального захисту.

УДК 351.84.368(075.8)

ББК 65. 27я73

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
ТЕМА 1. Рівні та особливості державного управління розвитком системи соціальної роботи	5
ТЕМА 2. Суб'єкти державного регулювання державної політики в Україні	16
ТЕМА 3. Аналіз нормативно-правового і фінансового механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи	34
ТЕМА 4. Кадрово-мотиваційний і інформаційний механізми в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи	48
ТЕМА 5. Механізми міжсекторального партнерства в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи	60
ТЕМА 6. Вплив децентралізації на державне управління соціальним захистом	75
ТЕМА 7. Європейський досвід реформування механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи	85
ТЕМА 8. Державне управління реформою деінституціалізації закладів системи соціального захисту	108
ТЕМА 9. Упровадження сучасних інструментів і технологій у державне управління розвитком системи соціальної роботи	123
ТЕМА 10. Моніторинг і оцінка якості як інструменти підвищення ефективності державного управління розвитком системи соціальної роботи.....	137
ТЕМА 11. Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в сучасних умовах	151
ТЕМА 12. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики та шляхи його удосконалення	164
ТЕМА 13. Особливості адміністративно-правового статусу центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної соціальної політики та шляхи вдосконалення їх статусу	175
ТЕМА 14. Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу регіональних (місцевих) суб'єктів реалізації державної соціальної політики	196
ПОТОЧНИЙ І ПІДСУМКОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗНАНЬ.....	213
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	217

ПЕРЕДМОВА

Освітній компонент «Державне регулювання в системі соціального захисту населення» належить до фахових дисциплін освітньо-професійної програми Соціальна допомога спеціальності 232 Соціальне забезпечення галузі знань 232 Соціальна робота. Відповідно до визначених освітньо-професійною програмою компетентностей він покликаний забезпечувати формування у здобувачів освіти знання і розуміння нормативно-правової бази стосовно соціальної роботи та соціального забезпечення; здатність використовувати адміністративно-правові механізми призначення та контролю в системі соціального захисту населення; здатність до організації та управління процесами в соціальному забезпеченні.

Тому метою освітнього компоненту «Державне регулювання в системі соціального захисту населення» є формування системи знань з державного регулювання соціального захисту в Україні (суб'єкти, механізми, інституції); ознайомлення з кращими моделями та механізмами управління системою соціального захисту в ЄС; визначення інноваційних підходів у здійсненні модернізації управлінською діяльністю; забезпечення оволодіння студентами сукупністю спеціальних теоретичних знань щодо реформування державного управління розвитком системи соціального захисту в Україні на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Посібник складається з теоретичної частини, питань для самоконтролю до кожної теми, а також орієнтованих питань модульного і підсумкового контролю.

Автори-упорядники використали матеріали останніх наукових досліджень державного управління у соціальній сфері. В умовах динамічного розвитку суспільних відносин будуть і зміни в організації системи соціального захисту. Тому посібник сприятиме формуванню навичок роботи з нормативно-правими документами, науковими джерелами, які формуватимуть соціальну політику у майбутньому.

Тема 1

Рівні та особливості державного управління розвитком системи соціальної роботи

План

1. Поняття державного управління.
2. Актуальність державного управління соціальним захистом.
3. Механізми державного управління.

Література

1. Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм : монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Ковбасюк Ю. В. «Енциклопедія державного управління: у 8 томах». Київ, 2011.
4. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.

1. Поняття державного управління.

Держава як об'єкт управління сформувалася з організаційного виділення її як основної структуроутворюючої ланки суспільства. Вона постійно розвивається разом із суспільством, оскільки має відповідати його потребам. **До основних функцій держави можна віднести визначення:**

- визначення форми державного правління;
- визначення політичного режиму;
- визначення державно-територіального (адміністративно-територіального) устрою;
- визначення місії, основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності;
- розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади;
- визначення структури органів державної влади відповідно до основних функцій держави;
- коригування основних завдань і функцій органів державної влади.

На думку багатьох учених, з метою реалізації активності держави як об'єкта управління необхідно не лише вдосконалювати механізм управлінського впливу на суспільство, але й підвищувати ефективність участі в управлінні громадян, громадського контролю за діяльністю органів влади,

запровадити принципово нову парадигму у відносинах “громадянин – держава”, стрижнем якої є служіння держави людині. Державна влада у цьому сенсі – це не тільки здійснення повноважень, що зобов’язують громадянина, але й виконання певних обов’язків перед ним. У процесі демократичного розвитку обсяг таких обов’язків з боку держави має зростати.

Механізмом реалізації державної влади є система спеціальних органів та установ, діяльність яких забезпечується державною службою. Держава як управлінський інститут не є самодостатнім утворенням з автономним буттям. Вона є продуктом суспільства на певному етапі його розвитку, існує в суспільстві та утримується ним. У цьому контексті державу трактують як механізм суспільного самоврядування та розв’язання суспільних проблем, хоча далеко не завжди цей механізм працює в інтересах усього суспільства.

Будь-якому суспільству притаманне таке явище, як управління. Воно має місце в усіх суспільствах, у всіх сферах життєдіяльності людей, у всі часи людської цивілізації. Чим масштабнішою є спільність людей, які взаємодіють між собою, тим більшою є потреба в управлінні.

Суспільне управління можуть здійснювати різноманітні інститути. На цьому акцентується увага у визначенні, що дається в Енциклопедії державного управління, згідно з якою **суспільне управління** – управління процесами формування і розвитку суспільства, що інтегрує управління всіма сферами суспільної діяльності (політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної), *державне управління (центральне, регіональне, місцеве), місцеве самоврядування, управління громадськими організаціями і рухами, політичними партіями, профспілками та ін.*

Державне управління, так само як інші види суспільного управління, існує в суспільстві та має суспільне призначення. У цілому це призначення полягає в тому, щоб прогнозувати та забезпечувати вирішення суспільних проблем, а по можливості запобігати їх виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку. Тут принциповим моментом є розуміння забезпечувальної ролі державного управління в суспільстві. На цьому моменті наголошується в Енциклопедичному словнику з державного управління, в якому державне управління тлумачиться як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Важливо підкреслити, що діяльність державних управлінців не продукує товарів, послуг або духовних цінностей. Таке виробництво здійснюється в межах інших видів суспільної діяльності, тому вони є первинними і головними для життя людей. Натомість результатами державного управління є управлінські рішення та дії, що мають сприяти виробленню матеріальних та духовних благ. Отже, держава через державне

управління покликана забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства. Якою мірою державні інститути виконують цю забезпечувальну роль, такою мірою вони потрібні суспільству. У цьому зв'язку важливим є розуміння суспільного розвитку.

Більш конкретно суспільне призначення державного управління можна розкрити через комплекс об'єктивно необхідних завдань, виконання яких у масштабах усього суспільства держава може забезпечити через державне управління набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. До таких завдань належать принаймні такі:

- ефективне використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних, інших ресурсів;
- справедливий перерозподіл основних суспільних благ;
- підтримка громадського порядку; – гарантування безпеки людини, суспільства, країни;
- надання громадянам різноманітних послуг;
- збереження та покращення духовного здоров'я суспільства;
- формування бачення майбутнього суспільства та інтеграція суспільних зусиль для його досягнення.

Отже, **державне управління можна розглядати** як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

2. Актуальність державного управління соціальним захистом.

Становлення та розвиток демократичної, правової, соціальної держави є основним конституційним принципом та завданням державотворчого процесу. У той час, головними ознаками соціальної держави має бути свобода і справедливість, забезпечення соціально-економічних прав людини, соціальне страхування, політика зайнятості та охорони прав працівників, підтримка сім'ї, турбота про безробітних, молодь, людей похилого віку, доступність освіти, охорона здоров'я та материнства, культури, забезпечення рівних прав і можливостей представників різних національних, етнічних груп, збереження екологічного середовища, гідний людини прожитковий мінімум, соціальне вирівнювання та дотації. Ось чому значущість соціальної сфери у сучасному розвитку демократичних держав світу, у тому числі й України, важко переоцінити, адже саме її безпосередньо пов'язано з розподілом матеріальних і духовних благ, задоволенням специфічних потреб людини, якістю і рівнем її життя, умовами праці, побуту та дозвілля. Як уявляється, у будь-якій державі соціальна сфера слугує інтересам, насамперед, людей як найвищої цінності.

Важливо звернути увагу і на те, що своїм пріоритетом соціальна держава вважає не лише забезпечення права на гідне існування, а й механізми його практичного забезпечення. Саме тому важливою складовою соціально-

економічної політики держави, яка являє собою одну з передумов економічного та соціального розвитку суспільства, є регулювання соціальної сфери, а діяльність у відповідному напрямі забезпечує організованість і порядок, необхідні для нормального функціонування та розвитку.

Між тим, говорячи про соціальну політику та соціальну сферу в Україні, слід вказати, що на теперішній час вони формуються під впливом історичних процесів цілковитої відбудови держави та суспільства. При цьому, основними цілями соціальної політики України на сучасному етапі соціально-економічного розвитку стали підвищення якості життя населення, забезпечення пріоритету соціальних критеріїв створення і розширення виробництва, зміцнення трудової мотивації, забезпечення зайнятості, забезпечення добробуту та соціальної справедливості, повна реалізація особистих свобод і прав громадян, регулювання доходів, пом'якшення соціальної напруженості тощо. Разом із тим, видається, на шляху реалізації вказаних цілей науковцям та практикам доводиться докладати чимало зусиль та долати немало перешкод, яких пов'язано із значною динамічністю та суперечливістю процесів, кардинальними змінами, що опосередковано численними соціальними, економічними та політичними факторами, численними реформами в економічній, політичній, правовій та інших сферах суспільного життя, трансформацією суспільного життя, що полягає у динамічному реформуванні положень чинного законодавства, а також у появі ефективних механізмів правового регулювання.

Показово, що як і в більшості цивілізованих країн, право громадян на соціальний захист в Україні задекларовано на конституційному рівні. Так, відповідно до положень ст. 46 Конституції України, громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Аналіз вказаних положень дозволяє стверджувати, що законодавець підкреслив важливість для громадян забезпечення права на соціальний захист, а також невичерпність переліку соціальних ризиків, за яких таке право може виникнути.

Відзначимо, що на теперішній час держава через систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування оптимально намагається забезпечити механізм реалізації права громадян на соціальний захист. І в цьому аспекті слід вказати, що соціальний захист населення – одна із тих сфер

суспільного буття, невід'ємними властивостями якої є системність та об'ємність, а також значна змістовна ускладненість. Так, до сфери соціального захисту населення як об'єкта державного управління належить впорядкування суспільних відносин щодо соціального забезпечення, соціального страхування та соціальної підтримки (допомоги). При цьому, кожен із вказаних напрямів публічного адміністрування має складну внутрішню структуру, що відображається на специфіці системи суб'єктів публічної адміністрації та інструментах, які ними застосовуються. У той же час, вбачається, ефективну державну соціальну політику має бути побудовано таким чином, щоб концентрувати зусилля органів державної влади на розв'язанні протиріч та усуненні невідповідностей між фактичними потребами населення в соціальному захисті і соціальних послугах та реальними можливостями держави в задоволенні конституційних соціальних прав громадян.

Формування ефективної системи державного управління у сфері соціального захисту, що здатна виробляти та реалізовувати цілісну державну політику у вказаній сфері, якої буде всеціло спрямовано на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики, є важливою передумовою євроінтеграційного курсу України та базисом розбудови сильної демократичної держави, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю.

Необхідно також зазначити, що **метою державного управління у сфері соціального захисту населення України** є забезпечення стабільного, без заворушень і потрясінь, функціонування суспільства, досягнення суспільної злагоди та соціальної цілісності, належного рівня життєдіяльності людей. Разом із тим, одним із найважливіших **завдань державного управління** у сфері соціального захисту населення є затвердження державних стандартів і державних соціальних гарантій, які встановлюються законами та іншими нормативно-правовими актами.

Специфіку державного управління у сфері соціального захисту населення обумовлено сферою суспільних відносин – сферою соціального захисту населення.

В Енциклопедії державного управління при висвітленні **сутності соціального захисту** його визначено як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, яких спрямовано на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах.

Соціальний захист як правову категорію закріплено також у положеннях ст. 46 Основного Закону, яким передбачено право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Таким чином, соціальний захист населення – це

багатогранна система взаємопов'язаних з усіма законодавчими та виконавчими рішеннями різних рівнів економічних, правових і соціальних гарантій реалізації найважливіших соціальних прав кожного члена нашого суспільства, незалежно від його місця проживання, працездатності, статі, віку. У широкому ж розумінні соціальний захист – це система організаційних, правових та економічних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав громадянина в Україні.

Відповідно, сфера соціального захисту є однією зі сфер позитивних зобов'язань держави, якої представлено комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціальних виплат, пільг, послуг й інших гарантій та які надаються специфічними соціальними інституціями. Структурно соціальний захист населення як об'єкт державного управління включає впорядкування суспільних відносин, яких пов'язано з наданням соціальної допомоги та здійсненням соціального страхування.

Слід зазначити, що метою державного управління, яке реалізується щодо надання соціальної допомоги, є створення умов для подолання складних життєвих обставин (як підстава для надання і отримання соціальної допомоги) та забезпечення належного рівня життя громадян.

На жаль, на теперішній час для Української держави є характерною наявність чималої кількості триваючих проблем, які потребують **вирішення**. Їх перелік можна визначити, виходячи з Плану діяльності Міністерства соціальної політики на 2021 р., а саме: допомога сім'ям з дітьми та соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям, надання житлових субсидій населенню, організація санаторно-курортного лікування та відпочинку громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, забезпечення можливості інклюзивного навчання, здійснення заходів, яких спрямовано на підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю тощо.

До ознак, які характеризують державне управління у сфері соціального захисту населення можна віднести такі:

1) це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо впорядкування суспільних відносин, яких пов'язано із соціальним забезпеченням, соціальним страхуванням та соціальною підтримкою;

2) це діяльність, яка здійснюється відповідно до чинного національного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів та принципів у соціальній сфері;

3) це діяльність, якої спрямовано на належне забезпечення соціальних прав та інтересів громадян;

4) зовнішньою формою вираження такої діяльності є прийняття нормативно-правових актів та індивідуальних актів, укладення адміністративних договорів;

5) зміст цієї діяльності дотичний сталим індикаторам соціального ризику (наприклад, інвалідність, досягнення пенсійного віку) та змінним індикаторам соціального ризику, які змінюються в залежності від міри зменшення їх значення (аварії, стихії, війна, пандемія тощо);

б) це діяльність, яка переважно охоплює забезпечувальне та сприяюче публічне адміністрування.

Отже, **державним управлінням у сфері соціального захисту є цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених органів – суб'єктів державного управління, а саме: органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, яка реалізується через використання означеними суб'єктами інструментів державного управління з метою забезпечення публічно-соціальних інтересів.**

Необхідність змін у державному регулюванні соціального захисту.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в українському суспільстві, неминуче відбиваються перш за все на економічній і соціальній сфері та вимагають зрушень у державному управлінні, зокрема в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи та його механізмів. **Зміни, які спричиняють ці зрушення:**

- перехід від функціонального управління до управління суспільним та державним розвитком, управління реформами;

- модернізація відповідно до запитів громадян та досягнень світового та європейського досвіду;

- формування електронного уряду, самоврядування, електронної демократії, мережових структур управління, національного інтелекту, експертних співтовариств;

- розвиток прогнозування, систем запобігання кризам, технологій антикризового управління;

- запровадження аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління;

- розвиток самоуправління, нарощування каналів участі громадян у справах держави, економіці, політиці, культурі, посилення гарантій прав та свобод;

- переформатування, скорочення державного апарату, боротьба з корупцією, запровадження передових управлінських технологій, нової системи підготовки державно-управлінських кадрів;

- формування нової ресурсної культури не тільки управлінців, але й громадян;

- використання ресурсної кооперації, ДПП (державно-приватне партнерство);

- формування активної позиції громадян щодо створення нового соціально-політичного середовища реформ, трансформацій управління, підвищення його відкритості, насичення інноваціями.

3. Механізми та рівні державного управління.

Державна політика й управління в галузі соціальної роботи перебуває у стадії реформування, зокрема формування відповідних структур і інституцій. Передусім ідеться про зміну традиційних стратегій управління і стилів політико-управлінської діяльності. У першу чергу, це можливе завдяки організаційному механізму державного управління, основне завдання якого не зводиться тільки до досягнення цілей організації, а і є засобом підтримки цілісності будь-якої складної соціальної системи, її оптимального функціонування й розвитку.

У сучасних реаліях сутнісними механізмами державного управління розвитком системи соціальної роботи та системи соціального захисту, є:

- нормативно-правовий;
- фінансовий;
- кадрово-мотиваційний;
- інформаційний;

Рівні державного регулювання системою соціального захисту.

Одним із суттєвих основоположних механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи є **організаційний**. Відповідно до визначення, **організаційний механізм** – це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу й визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кінцевим результатом функціонування цього механізму є побудова організаційної системи, коли виявляється:

- 1) внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлена його будовою;
- 2) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого.

У концептуальному значенні в організаційному механізмі наявні об'єкти, суб'єкти державного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати функціонування їх. Реалізація цього механізму втілюється в побудові взаємодії системи державного управління на всіх рівнях

Сенс державного управління розвитком системи соціальної роботи полягає в організації взаємодії, координації, контролю й оптимізації та модернізації її складної структури. **Державне управління** соціальною роботою здійснюється **на всіх рівнях її організації**:

- державному (національному),
- регіональному,
- місцевому (муніципальному),
- локальному, де є відповідні організаційні структури.

Відомо, що соціальна робота з сім'ями, дітьми та молоддю, державне

управління та контроль у цій сфері здійснюються на місцевому, регіональному, державному рівнях.

Отже, усі рівні організації соціальної роботи впливають безпосередньо на державне управління. Проте необхідно зазначити, що перший рівень державного управління буде однаковим для всієї соціальної сфери, до якої належить і соціальна робота.

Загальна система державного управління соціальним захистом

Рівень	Суб'єкти державного управління	Основні завдання
I рівень	ВР України, КМУ, Президент України, місцеві ради	Розроблення політичних рішень, стратегічне планування та організаційно-правове забезпечення
II рівень	Міністерства та відомства, департаменти, директорати	Розроблення механізмів для організації соціальних служб
III рівень	Державна служба зайнятості, ПФУ	Забезпечення комплексного вирішення питань, пов'язаних з регулюванням зайнятості населення, професійною орієнтацією, працевлаштуванням, соціальною підтримкою тимчасово непрацюючих громадян. Реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню
IV рівень	Соціальні служби, територіальні центри обслуговування одиноких непрацездатних громадян, центри СССДМ, управління соціального захисту населення	Розв'язання проблеми як окремої ситуації (допомога клієнтам професіоналами: лікарями, психологами, соціальними працівниками у спеціально створених соціальних службах та установах)
V рівень	Соціальні працівники, волонтери	Розв'язання проблеми як вимоги (визначення сутності проблеми у спеціальних службах або відділах і направлення клієнта до відповідного фахівця)

Питома вага закладів соціальної підтримки й обслуговування знаходиться в підпорядкуванні Мінсоцполітики. Зауважимо, що в структурі Мінсоцполітики існує 35 підрозділів, які мають різну назву (керівництво, відділ, директорат, департамент, управління, сектор), 33 підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління Мінсоцполітики України, та чотири відомства. При цьому функції кожного не прописано в положенні про міністерство. Досить цікавим було порівняти Мінсоцполітики та Міністерство праці і соціальної політики Польщі, де всього 23 підрозділ. Структура Мінсоцполітики

здається складною і необґрунтованою.

Цілеспрямований механізм управління реалізується через специфічні суспільні інститути – суб'єкти управління, які в сукупності становлять керівну систему, що включає в себе підприємства та організації, а також інші елементи соціальної сфери.

Необхідно зауважити, що до 2004 р. існував Український державний центр соціальних служб для молоді, який підпорядковувався Міністерству сім'ї, дітей та молоді. Постановою КМУ від 27 серпня 2004 р. № 1125 на базі УДЦССМ було створено ДСССДМ, яка, на жаль, була ліквідована Постановою КМУ від 28 березня 2011 р. N 346.

У 2012 р. було внесено зміни до Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», згідно з якими перестали існувати сільські центри СССДМ, введено ФСР – фахівців соціальної роботи, тобто чисельність співробітників інших центрів СССДМ (регіональних, міських, районних) значно збільшилося, а загальна кількість центрів СССДМ зменшилася.

01 червня 2020 р. КМУ постановою «Деякі питання діяльності центрів соціальних служб» затвердив 2 документи, згідно яких на зміну ЦСССДМ прийшли Центри соціальних служб. Це – Типове положення про республіканський Автономної Республіки Крим, обласний, Київський та Севастопольський міський центр соціальних служб та Типове положення про районний, міський, районний у місті, селищний, сільський центр соціальних служб.

Складником загальної системи соціальної роботи є установи, які безпосередньо цим займаються. Основними ознаками будь-якої системи є спільна мета, певна структура, базові засади з визначеною ієрархією функціональної компетенції.

Фактично всі організаційні структури суспільства в широкому розумінні розв'язують проблеми соціальної роботи. У вузькому розумінні цю роботу виконують спеціалізовані органи, установи, відомства, які безпосередньо займаються умовами праці, побуту, дозвілля, охорони здоров'я, безпеки населення тощо.

Питання для самоперевірки:

1. Що можна віднести до основних функцій держав?
2. Як змінилось роль держави у відносинах “громадянин – держава” на сучасному етапі?
3. Чому держава розглядається як механізм суспільного самоврядування та розв'язання суспільних проблем?
4. Як визначається суспільне управління в Енциклопедії державного управління?
5. Що таке державне управління? Яке його призначення?
6. Які завдання лежать перед державним управлінням?

7. У чому значущість соціальної сфери у сучасному розвитку демократичних держав світу?
8. Які основні цілі соціальної політики України на сучасному етапі?
9. Що свідчить про турботу української держави про соціальний захист своїх громадян?
10. Що відноситься до сфери соціального захисту населення як об'єкта публічного адміністрування?
11. Чому держане управління соціальним захистом є важливою передумовою євроінтеграційного курсу України та базисом розбудови сильної демократичної держави?
12. Які мета і завдання державного управління у сфері соціального захисту населення?
13. Що розуміється під соціальним захистом? Що він включає в себе структурно як об'єкт державного управління?
14. Які ознаки характеризують державне управління у сфері соціального захисту населення?
15. Чим обумовлені зміни у державному регулюванні соціального захисту?
16. Які виділяють сутнісні механізми державного управління розвитком системи соціальної роботи?
17. Назвіть суб'єкти державного управління та охарактеризуйте основні завдання кожного.
18. Які існують рівні державного управління розвитком системи соціальної роботи?

Тема 2

Суб'єкти державного регулювання державної політики в Україні

План

1. Проблема суб'єктності у державній соціальній політиці. Суб'єкти формування соціальної політики.
2. Взаємодія суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.
3. Реалізація соціальної політики на регіональному рівні.
4. Делегування повноважень та процеси децентралізації у соціальній сфері.

Література:

1. Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм : монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с.
2. Медяник В.А. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.
3. Сидорова Е. О. Державна політика України в гуманітарній сфері: адміністративно-правові засади формування та реалізації : моногр. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2022. 468 с.

1. Проблема суб'єктності у державній соціальній політиці. Суб'єкти формування соціальної політики.

Сьогодні у законодавстві чітко не визначено, які конкретно суб'єкти наділені повноваженнями формувати та реалізовувати державну соціальну політику. Хоча певні повноваження щодо Верховної Ради України, Президента України містяться в нормах Конституції України.

Крім того, у Положенні про Міністерство соціальної політики України зазначається, що це міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики. З цього вбачається, що саме міністерство має бути тим суб'єктом, яке повинно здійснювати формування державної політики у соціальній сфері.

З іншого боку, у законодавстві також чітко не оформлено поняття суб'єкта реалізації державної соціальної політики, не визначено, які суб'єкти її повинні реалізовувати і яким чином. Переважно завдання таких суб'єктів містяться у чисельних програмних документах у соціальній сфері, що, врешті-решт, сприяє розпорошеності таких повноважень.

Такими суб'єктами є органи державної влади, їх посадові особи, а також громадяни та/або інститути громадянського суспільства, що, застосовуючи

правові методи й передбачаючи правову сферу діяльності, публічно беруть участь у формуванні та здійсненні правової політики з метою забезпечення прав і свобод особистості, становлення правової державності. Суб'єкти реалізації державної політики зазвичай сприяють найбільш цивілізованому та результативному вирішенню практично значущих завдань суспільства, забезпечують надійність, стійкість відносин, що виникають між ними, підвищуючи тим самим цінність і роль права, його потенціал у запобіганні конфліктам, а взаємодія таких суб'єктів є передумовою вирішення організаційно-управлінських питань різного рівня складності.

В Україні сьогодні функціонує розгалужена система суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення та реалізацію концепції соціальної держави, зокрема, шляхом прийняття й виконання соціальних програм, надання соціальних послуг і соціальної допомоги населенню, здійснення соціального захисту громадян. Провідну роль серед них, як відомо, відіграють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Залежно від предметів відання суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, можна поділити на дві основні групи:

- 1) суб'єкти формування державної соціальної політики;
- 2) суб'єкти реалізації державної соціальної політики.

Можна запропонувати й іншу класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики за такими критеріями:

- 1) за походженням: загальнодержавні, регіональні, місцеві;
- 2) за характером компетенції: суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); спеціальної компетенції (Міністерство соціальної політики, Пенсійний фонд, Національна сервісна служба, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування) та окремої компетенції (наприклад, департаменти (відділи) пенсійного фонду, соціальної служби, служби у справах дітей тощо);
- 3) за ступенем належності до держави: державні (Міністерство соціальної політики України) і не державні (фонд соціального страхування, недержавні пенсійні фонди тощо).

Основними суб'єктами формування державної соціальної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики та органи місцевого самоврядування.

Не можна не звернути увагу й на неформальних суб'єктів формування державної соціальної політики, які тим чи іншим чином здійснюють вплив та тиск на її вироблення. Наприклад, політичні партії та інститути громадянського суспільства.

Політичні партії беруть участь у такому виробленні шляхом впливу на главу держави та керівників його апарату, депутатів парламенту, членів уряду та керівників його апарату. До основних механізмів впливу можна віднести:

- партійну приналежність глави держави;

- партійне представництво у парламенті та уряді, апараті глави держави та уряду;

- неформальні стосунки із зазначеними посадовцями.

Тиск передбачає рішучі та енергійні дії громадськості, що спрямовані на врахування її інтересів при виробленні політики, особливо, для привернення уваги органів державної влади до певних суспільних проблем, подання їх як таких, що заслуговують на першочергову увагу. Механізмами тиску можуть бути:

- заяви у засобах масової інформації з певними вимогами;
- колективні звернення до органів державної влади (регламентуються Законом України «Про звернення громадян»);
- масові акції з висуванням певних вимог;
- акції протесту проти певних рішень та ін.

Тиск може переростати у акції громадянської непокорі, наприклад, страйки та суспільні заворушення.

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики можна віднести:

1) центральні органи виконавчої влади (Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти та науки України, Пенсійний фонд, Міністерство у справах ветеранів України, Національна соціальна сервісна служба України, Державна служба зайнятості);

2) місцеві державні адміністрації;

3) органи місцевого самоврядування.

Верховна Рада України розробляє загальну стратегію соціальної політики шляхом підготовки й ухвалення законів загальної та спеціальної дії і визначає мінімальний рівень соціальних гарантій, яким населення може бути забезпечене в умовах даної економічної ситуації шляхом розробки й ухвалення нормативних документів, які регулярно переглядаються у зв'язку із зміною економічної кон'юнктури і встановлюють конкретний розмір виплат соціального характеру, масштаби соціальних послуг, що надаються безоплатно або на пільговій основі. Формує джерела фінансування соціальної політики шляхом щорічного ухвалення Бюджету України і регулювання діяльності соціальних позабюджетних фондів.

Верховна рада України як суб'єкт формування державної соціальної політики має затверджувати доктрину соціальної політики, яка має визначати модель України, як соціальної держави, формувати принципи державної соціальної політики, тобто ті засади, ідеї, положення, які мають стати основою державної соціальної політики і відображати сутність соціальної держави.

Важливою функцією Верховної Ради України, як суб'єкта формування державної соціальної політики, є затвердження Державного бюджету, що є дуже важливим для соціальної сфери та реалізації заходів державної соціальної політики. Адже відсутність фінансування унеможлиблює й виконання відповідних заходів державної соціальної політики та інших соціальних

програм.

Здійснюючи аналіз розподілу повноважень у сфері провадження соціальної політики, визнаємо, що найважливіша роль належить **Президенту України**. Це підтверджується і низкою формальних та неформальних повноважень, якими може користуватися Президент з метою впливу на соціальну політику. Щодо формальних повноважень, наприклад, то вони є відтворенням конституційно закріплених функцій президента як глави держави, гаранта національної безпеки України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Як історично склалося в нашій державі, Президент України в своїх щорічних посланнях, відповідних указах закладає основи соціального розвитку країни та складових соціальної сфери. Він є ініціатором реформ та змін у соціальній сфері, визначає вектори діяльності виконавчої влади у цьому напрямі, а також формує засади державної регіональної політики та діяльність обласних державних адміністрацій у цій сфері.

Щорічні звернення Президента України є ефективним та важливим інструментом впливу на соціальну політику держави, адже слугують формуванню суспільної думки, що також є опосередкованим впливом на соціальну політику.

З огляду на свій правовий статус, глава держави повинен забезпечити реалізацію соціальних прав людини, серед яких передусім: право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; право на працю та своєчасне одержання винагороди за неї; право на соціальний захист, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на освіту, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Як гарант національної безпеки, Президент України має вживати усіх необхідних заходів щодо усунення загроз стабільності у соціальній сфері суспільства, зокрема:

- неефективності державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;
- невідповідності програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;
- кризи системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечного погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;
- загострення демографічної кризи;
- зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;
- проявів моральної та духовної деградації суспільства;
- зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва.

Маючи широкі повноваження з питань формування державної та

регіональної політики, а також повноваження щодо розвитку галузей соціальної сфери Президент України вирішує окремі поточні проблеми, діє як самостійний суб'єкт формування державної політики, що не є правильним. Така ситуація зумовлена законодавчою невизначеністю ієрархії стратегічних документів, які визначають державну соціальну політику, відсутності чітких орієнтирів і майбутньої моделі державної соціальної політики.

Центральне місце в системі органів, що відповідають за окремі аспекти формування і в цілому за реалізацію державної соціальної політики, займають **органи виконавчої влади.**

Насамперед, це уряд. **Кабінет Міністрів України**, який відповідно до Конституції України має право законодавчої ініціативи, розробляє та вносить на затвердження Верховної Ради України найважливіші законопроекти щодо визначення стратегії та основних параметрів соціальної політики, спрямованих на розвиток соціальної сфери, реалізацію соціальних програм збереження та відтворення фізичного, інтелектуального, духовного й трудового потенціалу, створення інституційних та соціально-економічних передумов для задоволення громадянами (різними соціальними верствами й групами) своїх соціальних потреб, прав та інтересів.

Зокрема, у сфері соціальної політики Уряд, відповідно до Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України»:

- вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

- забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

- забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;

- сприяє розвитку соціального діалогу, проводить консультації з всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань розроблення та здійснення державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту;

- забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

- забезпечує проведення державної політики у сферах культури;

- забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси;

- забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

- забезпечує вживання заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

- спрямовує і координує роботу Міністерства соціальної політики як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, та інших міністерств, які вживають відповідні заходи у галузі соціальної політики;

- через віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України спрямовує і координує роботу Державної інспекції України з питань праці, Державної служби з питань інвалідів та ветеранів війни України, Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування.

Маючи такі широкі повноваження у соціальній сфері Кабінет Міністрів України у своїх актах деталізує положення законів та реформ або власно ініціює реформи, які згодом підкріплюються положеннями законів. Крім того, Кабінет Міністрів України має широкі повноваження щодо створення, ліквідації та реорганізації суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, тобто центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується урядом.

Важливе значення в питаннях формування та реалізації державної соціальної політики має **Міністерства соціальної політики України.**

Це зумовлено тим, що основне навантаження за здійснення державної політики у відповідних сферах суспільного життя здебільшого несуть органи спеціальної компетенції, до яких у сфері соціальної політики, крім зазначеного міністерства, **належать Пенсійний фонд України та фонди соціального страхування** (соціального страхування від нещасного випадку на виробництві, загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, соціального страхування з тимчасової втрати працездатності), а також **Державна служба з питань праці**. Окрім них, до органів, що беруть участь у провадженні державної соціальної політики, належить і **Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство молоді та спорту України, міністерство у справах ветеранів України** та інші органи виконавчої влади, оскільки вони здійснюють державну політику щодо дотримання відповідних соціальних прав громадян України.

Основним суб'єктом формування та реалізації державної соціальної

політики є Міністерство соціальної політики України.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, торгівлі людьми, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, ветеранів праці, ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей, а також забезпечує формування та реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності в частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування, державного регулювання та нагляду за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з Фондом соціального страхування, у сфері гуманітарної допомоги.

Згідно з вказаною постановою, Міністерство соціальної політики України має широкі повноваження з питань формування та реалізації державної політики практично в усіх галузях соціальної сфери. Так, міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики:

- у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, волонтерської діяльності, пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

- у сфері соціального захисту населення, зокрема осіб з інвалідністю, ветеранів праці, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; ветеранів військової служби в частині пенсійного забезпечення;

- у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги;

- з питань виплати передбаченої законодавством соціальної стипендії студентам (курсантам) державних закладів вищої освіти, які навчаються за денною формою за державним замовленням;

- з питань надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, твердого палива і скрапленого газу, а також житлових субсидій;

- з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей;

- з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі;

- з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- з питань запобігання та протидії торгівлі людьми;

- з питань надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи;

- з питань соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби;

- з питань захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну;

- з питань забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення;

- у сфері здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей;

- гуманітарної допомоги;

- здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності в частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування;

- здійснення державного регулювання та нагляду за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з Фондом соціального страхування.

Як ми бачимо, регулюючим впливом міністерства охоплені майже всі галузі соціальної сфери, крім культури, освіти та охорони здоров'я.

До системи центральних органів виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віцепрем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, належить Пенсійний фонд України. Він також відіграє особливу роль у впровадженні соціальної політики, оскільки забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

3. Реалізація соціальної політики на регіональному рівні.

Важливим аспектом у процесі провадження державної соціальної політики є те, що «сьогодні кожний регіон України має можливість розробляти власну стратегію і тактику соціальних реформ, лобіювати інтереси в процесі формування і реалізації власної регіональної соціальної політики».

Важливе місце в розробці та реалізації соціальної політики на регіональному рівні належить обласним державним адміністраціям й органам місцевого самоврядування, хоча й значне місце в цій сфері належить Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, як суб'єкт управління у сфері державної регіональної політики, забезпечує:

1) розроблення та виконання загальнодержавних програм, спрямованих на розвиток регіонів;

2) затвердження державної стратегії регіонального розвитку України, плану її реалізації, державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць;

3) розроблення та укладення в установленому порядку угод щодо регіонального розвитку; 4) визначення порядку використання коштів державного фонду регіонального розвитку;

5) затвердження переліку програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), реалізація яких здійснюється за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

6) утворення міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України, визначення порядку її роботи тощо.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень значне місце займають повноваження у сфері соціального захисту населення (ст. 34) та у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32). Органи місцевого самоврядування мають повноваження приймати програми місцевого та регіонального соціального розвитку (п. 22 ст. 26, ст. 27), для цього вони мають відповідні бюджети розвитку (доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

належить підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання звітів про хід і результати виконання цих програм.

Повноваження обласних рад у сфері державної регіональної політики є:

- 1) погодження проєкту державної стратегії регіонального розвитку України;
- 2) затвердження регіональних стратегій розвитку та планів реалізації регіональних стратегій розвитку;
- 3) затвердження змін і доповнень до регіональних стратегій розвитку;
- 4) затвердження звітів щодо результатів моніторингу й оцінки виконання регіональних стратегій розвитку та планів їх реалізації;
- 5) забезпечення врахування спільних інтересів територіальних громад регіону під час розроблення регіональних стратегій розвитку;
- 6) затвердження інвестиційних програм (проєктів) розвитку регіону;
- 7) ініціювання та схвалення в установленому порядку угод щодо регіонального розвитку;
- 8) здійснення інших повноважень, визначених законами України.

Взаємодія суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики

З метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць своїм указом від 18.12.2019 р. № 909 Президент України створив Раду регіонального розвитку.

Необхідно зазначити, що державне регулювання регіональних соціальних процесів як вплив органів державної влади за допомогою різноманітних засобів (форм, методів та інструментів) на розвиток соціальних відносин, умови життя та праці населення регіонів країни, включає:

- регулювання соціальних відносин у суспільстві, регламентацію умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній регіональній сфері (в тому числі між роботодавцями і найманою робочою силою);
- вирішення проблеми регіонального безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл і перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення регіонів;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів

освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства тощо).

Таким чином, у державі створено та функціонує широке коло суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, які наділені визначеними повноваженнями, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Як видно, головними суб'єктами з питань реалізації державної соціальної політики є органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це природно, адже вони мають значний обсяг повноважень, так і фінансування соціальної сфери. У функціональному плані **на загальнодержавному рівні** управлінська діяльність у сфері державної соціальної політики роз поділена між Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством соціальної політики України. **На місцевому рівні формування** соціальної політики та її реалізації розподілена між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, та місцевому рівні в об'єднаних територіальних громадах. Існування такої розгалуженої системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики обумовлює існування такої проблеми, як розподілу між ними повноважень. Це стосується не тільки в питаннях формування державної соціальної політики, але й виконання різноманітних соціальних концепцій, стратегій та програм.

Багато суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики перебувають між собою на одному організаційному рівні (наприклад Міністерство соціальної політики України та Міністерство ветеранів України). Тут будуть мати місце особливості розподілу повноважень по горизонталі. З іншого боку, процеси децентралізації влади, передача багатьох соціальних зобов'язань від держави до органів місцевого самоврядування обумовлює перерозподіл повноважень по вертикалі.

Розподіл повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є формою співвідношення повноважень між центральними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, між органами місцевої влади і місцевого самоврядування між собою, встановлення чітких меж можливої діяльності.

При горизонтальному розподілу повноважень використовуються такі принципи: функціональний, галузевий та програмно-цільовий.

Функціональний принцип розподілу повноважень застосовується, коли орган виконує одну або декілька функцій публічного управління (наприклад, Пенсійний фонд).

Галузевий принцип використовується тоді, коли орган здійснює керівництво декількома різноманітними функціями (галузями) публічного управління (наприклад, Міністерство соціальної політики). Крім функції формування та забезпечення реалізації державної соціальної політики міністерство виконує ще чисельні завдання, у тому числі скоординує і спрямовує діяльність інших органів виконавчої влади, що входять до сфери

його відання (Національну сервісну службу України та Пенсійний фонд).

Програмно-цільовий метод розподілу повноважень використовується для вирішення конкретної проблеми (наприклад, Міністерство у справах ветеранів України).

Не заперечуючи важливість галузевого та функціонального принципу розподілу повноважень слід відмітити, що вони використовуються при розподілі повноважень публічної адміністрації на рівні вищих органів системи виконавчої влади: міністерства та відомства. Тим менше розподіл повноважень публічної адміністрації не обмежується тільки на цьому рівні управління, а по горизонталі здійснюється й в середині центральних та місцевих органів влади між структурними утвореннями: відділами, департаментами, управліннями, врешті-решт посадовими особами.

Основним принципом інституційної організації влади, який повинен бути покладений в основу розподілу повноважень публічної адміністрації по вертикалі, є принцип субсидіарності. В європейських країнах субсидіарність нарівні з децентралізацією належить до головних цінностей урядування, що знайшло нормативне вираження у Договорі про Європейський Союз та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг.

Так, принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій:

– потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо;

- послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування;

- послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад,

не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних послуг;

- функції, що можуть виконуватись тільки в загально національному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо.

Сьогодні в державі відбуваються процеси вертикального перерозподілу повноважень у соціальній сфері від центральних органів виконавчої влади до місцевих. Так, з 1 січня 2021 року усі звернення про призначення різних видів соціальної допомоги, пільг, субсидій та компенсацій громадяни мають подавати через «фронт-офіси» територіальної громади, які в свою чергу забезпечують їх передачу до органів соціального захисту населення райдержадміністрацій. Функція таких соціальних «фронт-офісів» у територіальних громадах може забезпечуватися безпосередньо посадовими особами структурного підрозділу з питань соціального захисту населення, адміністраторами центру надання адміністративних послуг або в режимі віддалених робочих місць у старостатах. Не менш важливими функціями територіальної громади є також виконання повноважень у сфері захисту прав дитини та організації надання соціальних послуг мешканцям громади. Зазначені питання потребують особливої уваги у період укрупнення районів, ліквідації окремих районних державних адміністрацій та змін до бюджетного законодавства.

Поряд з цим, принцип субсидіарності включає вимогу невтручання органів чи організацій вищого рівня в діяльність нижчих там, де останні спроможні здійснювати ефективну діяльність та досягають поставлених цілей економічно виправданими засобами. Однак субсидіарність набуває і позитивного змісту як обов'язок вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які ефективно вирішені на інших рівнях не можуть бути. Основний зміст субсидіарності стосовно розподілу повноважень публічної адміністрації по вертикалі полягає у тому, що система повноважень повинна будуватись знизу, владні повноваження можуть передаватись органам публічної адміністрації вищого організаційного рівня тільки тоді, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. У цьому сенсі розподіл повноважень має відображати змінні потреби й економічні розрахунки, а не суспільний порядок і результат політичних дискусій. Відповідно, субсидіарність повинна пояснювати динамічну якість адміністративних структур та забезпечувати ефективне адміністрування.

Застосування принципу субсидіарності до розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері має відбуватися виважено. Сьогодні існують певні проблемні питання, які пов'язані з неспроможністю окремих територіальних громад здійснювати соціальний захист населення, надавати соціальні та інші послуги.

4. Делегування повноважень та процеси децентралізації у соціальній сфері.

В адміністративно-правовій літературі поняття «делегування повноважень» часто вживається поруч із такими термінами, як «децентралізація», «деконцентрація». Децентралізація державного управління як принцип організації місцевого управління означає, що державним органам, які реалізують виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується ряд повноважень органів виконавчої влади, в результаті чого місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування одержують максимально можливу незалежність у всьому, що стосується вирішення питань місцевого значення

Деконцентрація публічної влади як принцип організації управління на місцях передбачає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні у результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальної громади.

Делегування повноважень слід розуміти як адміністративно-правовий інститут, зміст якого становить процес (правовідносини) передачі публічно-адміністративних повноважень суб'єкта делегування іншому учаснику (органу публічної адміністрації, фізичній особі або юридичним особам приватного/публічного права) на визначений строк з обов'язковим ресурсним забезпеченням (фінансовим/майновим), відповідними контрольними-наглядними обмеженнями та відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи акта.

Вказані форми та інструментарій розподілу повноважень має в кінцевому рахунку створити оптимальну модель сфери соціального захисту та соціального забезпечення, максимально наближену до громадян. В яких же формах це відбувається.

Делегування повноважень є важливим інститутом у взаєминах суб'єктів публічної адміністрації, хоча на практиці проявляється переважно в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однак внаслідок того, що законодавець не передбачив добровільність у здійсненні делегування повноважень та де-факто процесу делегування власних повноважень на місцевому рівні управління, його не можна вважати формою розподілу повноважень, оскільки у цьому разі розподіл здійснюється у формі надання повноважень.

Сьогодні держава низкою законодавчих актів наділила повноваженнями органи місцевого самоврядування в реалізації державної соціальної політики, безпосередньому здійсненні діяльності із соціального захисту та соціального забезпечення громадян, захисту прав дітей, надання соціальних послуг тощо.

Делегування, на відміну від надання повноважень, характеризується елементами диспозитивності, є двостороннім. Двосторонність може проявлятися у наданні згоди суб'єктом, якому делегуються повноваження

(переважно якщо він є суб'єктом приватного права), або визначається обов'язком забезпечення відповідними ресурсами (фінансовими, інформаційними, людськими) у разі здійснення делегування повноважень між двома суб'єктами з владними повноваженнями. Тобто тут буде поширена договірна форма розподілу повноважень (публічно-правові та приватно-правові угоди).

Щодо договірної форми розподілу повноважень, то між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади та місцевого самоврядування вона не може застосовуватися.

Основний Закон не передбачає правового регулювання розмежування функцій, повноважень і компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на підставі угоди, чи будь-якої іншої форми права (звичая, адміністративного чи судового прецеденту), окрім Конституції та законів України. До того ж, сутнісною ознакою договірних відносин є формальна рівність сторін і їхня повна відповідальність по умовам договору. Проте поставити знак рівності у правосуб'єктності Уряду, місцевих державних адміністрацій і обласних рад як рівних сторін публічного договору неможливо. Викликає питання і механізм відповідальності Уряду перед обласною радою (чи навпаки) за порушення умов угоди (договору), оскільки Конституція та закони України не визначають підстав, механізм, форм і методів такої правової відповідальності, санкцій сторін за невиконання такого договору, суб'єктів судового чи арбітражного спору щодо порушення договірних зобов'язань між Урядом і конкретною обласною радою. Отже, можна зробити висновок, що пропозиція про укладення договорів про розподіл повноважень між Урядом, обласними державними адміністраціями та обласними радами суперечить Конституції та законам України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 24.07.2014 р. формами публічно-правових угод є такі:

1) договір про співробітництво – договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування;

2) співробітництво територіальних громад (далі – співробітництво) – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень;

3) спільний проєкт – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок

коштів місцевих бюджетів та інших, не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій.

Однак, глобально питання розподілу державних повноважень з питань соціального захисту та соціального забезпечення, інших проблем у соціальній сфері, складання цих договорів не вирішує. Використання такої форми розмежування повноважень у соціальній сфері між органами місцевої влади та місцевого самоврядування сприяє лише оперативному розмежуванню та вирішенню поточних проблем.

Тому доцільно звести застосування методу делегування повноважень до мінімуму на кшталт європейських країн, де повноваження чітко розмежовані, і необхідність в делегуванні не виникає. Адже наявне широке розповсюдження цього методу розподілу повноважень знижує ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, спричинює суміщення сфер компетенції та дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері потребують суттєвого удосконалення, а саме:

- ґрунтуючись на принципах децентралізації та субсидіарності, ефективності та законності на законодавчому рівні здійснити чіткий розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади та місцевого самоврядування у соціальній сфері;

- відмовитися від використання делегування повноважень центральними органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування у соціальній сфері, та наділити останніх, виключними повноваженнями виходячи з принципів субсидіарності;

- при наділенні повноваженнями органів місцевого самоврядування у соціальній сфері вирішити питання відповідальності держави за виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень в аспекті обов'язку держави забезпечувати соціальні права громадян та соціальну справедливість;

- на рівні законодавства чітко врегулювати договірний метод розподілу повноважень між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевої влади та місцевого самоврядування і недержавним сектором з питань реалізації державної соціальної політики;

- забезпечити обов'язкове підкріплення відповідних суб'єктів ресурсами для реалізації наданих чи делегованих повноважень.

Отже, система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є досить **розгалуженою**. До неї можна включити як органи державної влади в особі Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, так і недержавний сектор – фонди соціального страхування, політичні партії,

інститути громадянського суспільства. Залежно від адміністративно-правового статусу цих суб'єктів, вони мають **різний обсяг повноважень** як з питань реалізації, так і з питань формування державної політики і відповідно державна політика цих суб'єктів може виражатися як у законотворчій і правотворчій формах, так і у правозастосовчій та правоустановчій формах.

Залежно від предметів відання суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, можна поділити на дві основні групи: 1) суб'єкти формування державної соціальної політики; 2) суб'єкти реалізації державної соціальної політики.

Можна запропонувати й іншу класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики за такими критеріями: 1) за походженням: загальнодержавні; регіональні; місцеві; 2) за характером компетенції: суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); спеціальної компетенції (Міністерство соціальної політики, Пенсійний фонд, Національна сервісна служба, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування) та окремої компетенції (наприклад, департаменти (відділи) пенсійного фонду, соціальної служби, служби у справах дітей тощо); 3) за ступенем належності до держави: державні (Міністерство соціальної політики України) і недержавні (фонд соціального страхування, недержавні пенсійні фонди тощо).

Основними суб'єктами формування державної соціальної політики визначено Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики та органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики віднесено: 1) центральні органи виконавчої влади (Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти та науки України, Міністерство у справах ветеранів, Пенсійний фонд, Міністерство у справах ветеранів України); 2) місцеві державні адміністрації; 3) органи місцевого самоврядування

В основу розмежування повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики закладено функціонально-галузевий (розмежування по горизонталі) та субсидіарний принципи (розмежування по вертикалі). Розподіл повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики всіх рівнів здійснюється шляхом функціональної децентралізації (делегування повноважень) та наділення повноважень. Передача повноважень від суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики центрального рівня здійснюється у формі наділення повноваженнями. Правовими інструментарієм розподілу повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є нормативний акт або публічна угода (договір), при цьому наділення

повноваженнями відбувається на підставі нормативного акту, а делегування повноважень здійснюється у договірний спосіб між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування, між місцевою владою та недержавними суб'єктами.

Питання для самоперевірки

1. Яке значення суб'єктності у соціальному захисті?
2. Хто являється суб'єктами соціального захисту?
3. Які групи суб'єктів соціального захисту можна виділити?
4. Яка роль недержавних організацій як суб'єктів соціального захисту?
5. Яка роль ВРУ як суб'єкта соціального захисту?
6. Яка роль Президента як суб'єкта соціального захисту?
7. Яка роль КМУ як суб'єкта соціального захисту?
8. Яка роль Міністерства соціальної політики як суб'єкта соціального захисту? Що забезпечує КМУ як суб'єкт управління у сфері державної регіональної політики?
9. Які повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?
10. Які повноваження обласних рад у сфері державної регіональної політики?
11. Що включає в себе державне регулювання регіональних соціальних процесів?
12. Що означає розподіл повноважень по горизонталі і вертикалі у процесі децентралізації?
13. Охарактеризуйте принципи горизонтально розподілу повноважень.
14. Охарактеризуйте принцип субсидіарності у розподілі повноважень публічної адміністрації по вертикалі.
15. Що означають поняття «децентралізація державного управління» та «деконцентрація публічної влади»?
16. Що таке «делегування повноважень»? Які його види знаєте?
17. Охарактеризуйте договірну форму розподілу повноважень.
18. Чому розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері потребують суттєвого удосконалення?

Тема 3

Аналіз нормативно-правового і фінансового механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи

План

1. Інституціалізація системи соціальної роботи.
2. Нормативно-правовий механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.
3. Фінансовий механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Література:

1. Ліжевський А.Л. Правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Право і суспільство. 2021. № 1. Ч. 2. С. 43-48
2. Медяник В.А. Організаційно-правові засади державної соціальної політики в Україні : монографія. Запоріжжя : ВД «Гельветика», 20 21. 406 с.
3. Мельничук Л. М. Державне управління соціальним розвитком регіонів: реалії та перспективи: монографія. Луцьк, 2018. 440 с.
4. Мельничук Л.М. Нормативно-правові основи державного управління соціальним розвитком регіонів України: контур проблем Державне управління: удосконалення та розвиток № 9, 2015. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=883>.
5. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.

1. Інституціалізація системи соціальної роботи.

Реалізація наріжних функцій державної політики щодо забезпечення соціально-гуманітарного розвитку суспільства, політичної стабільності, соціальної безпеки виконується **за допомогою соціальних інститутів** на різних організаційних рівнях, при цьому найбільша питома вага належить органам державного управління та місцевого самоврядування як основним акторам управління соціально-економічними змінами в Україні.

Формування соціальних інститутів являє собою багатоскладовий і неоднолінійний процес, що має назву інституціалізації. Щоб певні соціальні явища у своєму розвитку перетворилися на соціальні інститути, необхідні передумови й дотримання деяких еволюційних етапів як віддзеркалення історичного процесу суспільства. Процес інституціалізації сприяє упорядкуванню безсистемних соціальних відносин шляхом надання їм сенсу, змістовної соціальної спрямованості щодо здійснення вагомих функцій у соціумі.

Перетворення соціальної роботи на сучасний соціальний інститут (отже, і результативність соціальних змін) залежить від наявності щонайменше трьох

головних чинників (інституційних ознак):

- ступінь державної підтримки розроблення, поширення й застосування соціальних інновацій на всеукраїнському, регіональному чи індивідуальному рівнях;

- характеристики соціально-педагогічного середовища освітніх закладів, що визначають спроможність забезпечення системного підходу до нововведень, а також надання інформаційно-методичної підтримки та здійснення професійного супроводу фахівців-новаторів;

- якісна професійна підготовка соціальних працівників, здатних не лише втілювати в життя конкретні інноваційні проекти, але й самостійно продукувати певні соціальні (зокрема, соціально-педагогічні) новації.

Слід зауважити, що процес інституціалізації соціальної роботи в контексті державного управління зазнає значних перетворень, реформування й перебудови усієї структури і вимагає більш детального вивчення.

Проблема інституціалізації соціальної роботи в умовах сьогодення набула особливої актуальності, що пов'язано з низкою об'єктивних причин. З 1990-х рр. ХХ ст. по теперішній час макросоціальні інституційні зміни в українському суспільстві вимагають адекватного теоретико-методологічного підґрунтя пояснення їх.

Відповідно до визначення А. Михненко, інституціалізація являє собою перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів. Повноцінне її функціонування можуть забезпечити лідери, які здатні їх організувати та очолити, а потім і постійні управлінські еліти, а сам цей процес піддається управлінню.

Отже, інституціалізація є процесом, за сприяння якого організації та процедури набувають цінності й стабільності, і спочатку формуються інституції, а потім вони трансформуються в інститути. Основними складниками процесу інституціалізації будуть норми, традиції, цінності цього суспільства, які за допомогою діяльності органів державного управління у кінцевому підсумку перетворюються на соціальні інститути.

Водночас термінологічно-понятійний словник «Соціальна політика і соціальна робота» трактує процес «інституціоналізації» як «створення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; права і організаційне закріплення усталених в суспільстві форм поведінки, відносин тощо; створення інституту. У соціальній роботі, на думку 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 (інституціоналізація особистості)».

Результатом інституціоналізації має бути формування механізму, що дає можливість забезпечення постійного й нормального функціонування органів державного управління. У процесі інституціоналізації рішення, що приймаються органами державного управління, мають набути чітких обрисів, стати зрозумілими й корисними для кожної людини.

Відзначимо, що соціальна робота як новий соціальний інститут в інституційній структурі суспільства досить швидко посіла разом із соціальною політикою пріоритетне місце завдяки орієнтації на виявлення та розв'язання проблем, що іноді виникають унаслідок невиконання функцій базових інститутів.

Система соціальної роботи, безумовно, є соціальним інститутом тому що в ній наявні усі відповідні ознаки:

- присутність певного кола суб'єктів: професійні (соціальні працівники) і непрофесійні (парапрофесіонали, волонтери) суб'єкти, відносини між ними стабільні – існування професійних асоціацій (Українська Асоціація соціальних педагогів та спеціалістів із соціальної роботи, Всеукраїнська громадська організація «Ліга соціальних працівників», соціальні установи);

- структурна єдність суб'єктів системи соціальної роботи полягає у професійній діяльності, у наданні різних форм соціальної підтримки і соціального захисту;

- наявність специфічних соціальних норм, правил, процедур, які регулюють поведінку — затвердження нормативно-законодавчих актів, що регламентують здійснення соціальної роботи, та Етичного кодексу спеціалістів із соціальної роботи та ін.

- виконання певних соціальних функцій як засобу функціонування й інтеграції в систему соціальних відносин – головні соціальні функції: гуманістична, профілактична, фасилітаційна, забезпечення соціальної справедливості, соціального контролю, соціальних змін.

Разом із тим необхідно звернути увагу на те, що процес інституціоналізації включає формалізацію і юридичне оформлення певних інститутів, а також легітимацію їх (процедура суспільного визнання якої-небудь дії, події або факту).

Процес інституціоналізації соціальної роботи як професійної діяльності пройшов 4 етапи:

I етап. 1980-ті рр. мав наступні риси: наявність незадоволених первинних і вторинних потреб індивідів та потреби соціальної безпеки суспільства; поява нових державних служб із соціально-побутового обслуговування самотніх непрацездатних громадян похилого віку – територіальних центрів соціального обслуговування; поява професії «соціальний робітник» як малокваліфікованої робітничої професії; соціально-економічна криза призвела до значного зниження рівня життя багатьох громадян в українському суспільстві й загострення соціальних проблем:

безробіття, зростання злочинності, бездомності, розпад сімей тощо.

II етап. 1990-ті рр.: подальше розповсюдження територіальних центрів з обслуговування самотніх людей похилого віку та інвалідів; становлення мережі центрів соціальних служб для молоді на базі колишніх міськкомів комсомолу; виникнення професій із соціальної роботи: соціальний працівник, соціальний педагог, спеціаліст із соціальної роботи; найбільше розповсюдження отримала соціально-педагогічна діяльність; розпочато підготовку фахівців у ЗВО; створення Української асоціації соціальних педагогів та спеціалістів по соціальній роботі, яку в 1994 р. було прийнято до Міжнародної федерації соціальних працівників; формування нормативно-правової бази; розвиток громадського сектору та волонтерства; проведення науково-практичних семінарів, конференцій; підтримка міжнародних фондів, реалізація сумісних з європейськими розвиненими країнами проєктів із підтримки фахових підходів у розбудові системи соціальної роботи.

III етап. Кінець 90-х рр. ст. – початок 2000-х рр.: упровадження багаторівневої системи підготовки соціальних працівників від молодшого спеціаліста, бакалавра до спеціаліста, магістра; навчання в аспірантурі і захист кандидатських і докторських дисертацій здійснювалося тільки за спеціальністю 13.00.05 Соціальна педагогіка. Розвиток післядипломної освіти; формування національної моделі підготовки соціальних працівників базового рівня; відсутність стандартів освіти за цією спеціальністю; поява перших україномовних підручників, посібників, монографій і журналів «Соціальна політика і соціальна робота».

Інституціоналізація системи соціальної роботи проявилася 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.

Інститути соціальної роботи – установи, що займаються вирішенням соціальних проблем населення (соціальні служби офіційного, неофіційного, державного, недержавного, громадівського характеру). Кожен соціальний інститут має свої специфічні завдання.

За критерієм рівня діяльності, її масштабами розрізняють **інституції соціальної роботи:**

- міжнародні (МОП, Дитячий фонд ООН та ін.), діяльність яких поширюється на міжнародний простір;
- загальнодержавні (Мінсоцполітики, Державна служба зайнятості та ін.);
- регіональні (територіальний орган соціального обслуговування, районний центр зайнятості населення, обласні центри соціальних служб для дітей сім'ї та молоді (далі – СССДМ) та ін.).

- місцеві (локальні) (реабілітаційний центр, центр соціального обслуговування, центр підтримки сім'ї, місцеві центри СССДМ та ін.)

В Україні діє досить розгалужена мережа комунальних соціальних установ, що входять у систему соціальної роботи, де обслуговується більше 1,8 млн осіб. Чисельність працівників комунальних установ, що надають соціальні послуги, 120 тис. осіб. Усього в системі соціальної політики працює близько 220 тис. осіб (100 тис. – органи управління).

Складна внутрішня структура, різноманітність складників дозволяє системі соціальної роботи розвиватися за нелінійними законами самоорганізації та взаємодіяти з іншими системами українського суспільства.

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

- ступеня державної підтримки розроблення, поширення й застосування соціальних інновацій на державному, регіональному чи індивідуальному рівнях;
- запровадження системного підходу до інноваційних технологій соціальної роботи із залученням інформаційно-методичної підтримки;
- якісної професійної підготовки соціальних працівників на всіх ступенях вищої освіти.

Незважаючи на легітимацію інституту соціальної роботи, 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 вказують на необхідність подальших досліджень.

Отже, в Україні продовжується інституціалізація соціальної роботи як фаху, науки та навчальної дисципліни, формується своєрідна автентичність. Соціальна робота є базовим соціальним інститутом державної політики, спрямованим на нівелювання або зниження негативних наслідків проблем, усунування ризиків суспільної дестабілізації. Система соціальної роботи є вагомим складником інституційної структури суспільства, що наділяє державну соціальну політику ознаками визначеності й узгодженості, використання потенціалу реалізації потреб індивідів і суспільства із залученням ресурсів навколишнього середовища і громади.

2. Нормативно-правовий механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Сучасна галузь соціальної роботи вбудовується у нову соціальну реальність маючи з такими проблемами:

- із недосконалою нормативно-правовою базою; недостатньо

підготовленими до інноваційної діяльності кадрами;

- такими, що втратили актуальність, видами соціальних послуг;
- громіздкою і забюрократизованою інформаційною системою;
- фінансуванням мережі установ соціального спрямування відповідно до кошторисних потреб, яке не завжди зорієнтовано на кінцевий соціальний результат.

Причиною цієї проблемної ситуації є невідповідність сформованої моделі державного управління розвитком системи соціальної роботи населення до сучасних викликів соціально- економічних перетворень.

Нормативно-правовий механізм є основним підґрунтям процесу державного управління у сфері соціальної роботи і надає їй формалізованої офіційності. Одночасно система правових норм проявляється в ході здійснення діяльності органів влади, що відбивається на якості управління й послуг.

Нормативно-правовий механізм є одним із суттєвих механізмів державного управління національною системою соціальної роботи, який впливає на дієвість інших механізмів – на організаційний і ресурсний (фінансовий, кадрово-мотиваційний, інформаційний).

Становлення системи соціальної роботи в Україні формувалася під впливом пріоритетних напрямів державної політики, зокрема соціальної політики, розподілу бюджетних коштів, кількості та потреб уразливих категорій населення, управлінських рішень та зовнішніх загальносвітових факторів. Усі ці процеси супроводжувалися створенням певної нормативно-законодавчої бази на кожному етапі розвитку системи соціальної роботи залежно від структурних змін, сфери застосування і категорій споживачів соціальних послуг.

В Україні немає закону, який би визначав правове управління соціальною роботою в різних сферах суспільства: правове визначення поняття «соціальна робота» та іншого термінологічного апарату, соціальних гарантій, соціальних послуг, прав і обов'язків соціальних працівників тощо. Ще у 2006 р. було розроблено Проект Закону України «Про соціальну роботу» від 25 травня 2006 р., на жаль, цей Закон не було прийнято.

Правові основи механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи з населенням полягають у законодавчому встановленні соціальних зобов'язань держави та сувору нормативну регламентацію їх.

Законодавство встановлює:

- цілі,
- завдання,
- принципи,
- напрями,
- програми соціального захисту громадян,
- порядок здійснення конкретних заходів.

Згідно з Конституцією України (28 червня 1996 р.), українське

суспільство обрало шлях соціальної держави. Саме цей факт став відправною точкою у побудові як системи соціального захисту, так і усієї системи соціальної роботи. Головною базою такого суспільства є втілення принципу рівності усіх перед законом. Тобто, орієнтуючися на право ЄС, необхідно дотримуватись юридичної рівності, недискримінації за етнічною належністю, статевої та соціальної рівності, поваги до культурного, релігійного та мовного розмаїття як фізичних, так і юридичних осіб «без утиску з боку держави, дискримінації з боку державних органів, окремих посадовців або інших осіб».

На сьогодні нормативно-правовий механізм державного управління України у сфері соціальної роботи формується:

- закони України;
- укази та розпорядження Президента України;
- постанови ВР України та КМУ.

Президент України здійснює правове регулювання засад соціальної політики, виступає як гарант додержання Конституції України, прав та свобод її громадян (ч. 2 ст. 102 Конституції України).

ВР України реалізує свої повноваження щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а також повноваження щодо законодавчого визначення засад соціального захисту, визначених у Конституції України.

КМУ як орган, що забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості, а також соціального захисту населення, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України.

Для реалізації прав людини вагомим значення набуває досвід європейської практики з реалізації всього комплексу основних прав людини і громадянина – особистісних, політичних, економічних, соціальних і культурних, регульованих такими документами, як Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), Хартія ЄС про основні права (2000 р.), прецедентним правом судів ЄС тощо. Майже пів століття тому (4 листопада 1950 р.) перша група країн Європи, прагнучи до колективного забезпечення дотримання прав людини, прийняла спільний «Основний Закон» – Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод. Учасницею цієї Конвенції побажала стати Україна, яка 17 липня 1997 р. ратифікувала Конвенцію.

Дослідниця К. Дубич виділяє три рівні реалізації нормативно-правового механізму державного управління розвитком системи надання соціальних послуг в Україні: конституційний, законодавчий і підзаконний.

Останнім часом Уряд України приділяє значну увагу різним аспектам соціального захисту і підтримки. Нині існує понад 300 нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правового механізму

державного управління розвитком системи соціальної роботи. Така велика кількість нормативно-правових актів створює умови щодо неврегульованості, неузгодженості, нечіткої регламентації та правової організації соціальної роботи.

На жаль, єдиного довідника з питань нормативно-правового регулювання соціальної роботи не існує, хоча в електронному вигляді він був би цілком затребуваним. Нормативно-правова база, що міститься на сайті Мінсоцполітики, неповна, за окремими напрямками соціальної роботи відсутня (наприклад, «Бездомним та звільненим») або оновлюється несвоєчасно (наприклад, «Внутрішньо переміщені особи», «Сфера зайнятості», «Соціальні гарантії», «Протидія торгівлі людьми» тощо).

Разом з цим викликає тривогу надмірна кількість пільгових категорій населення в Україні. Якщо у 2012 р. налічувалося близько 120 категорій пільговиків, з яких лише 45 категорій мали право на пільги за соціальною ознакою, а 57 – за професійною приналежністю, то у 2018 р. згідно з 83 законодавчими актами право на пільги мали 19,5 млн громадян, що складає більше третини від загальної чисельності населення України. До категорій громадян, які мають право на пільги, належать: ветерани праці (~ 4,9 млн осіб), з яких 1,1 тис. осіб мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; ветерани війни (~ 3,3 млн осіб); особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (~ 2,1 млн осіб); діти війни (6,7 млн осіб); особи які мають право на пільги за професійною (службовою) ознакою (~ 1,3 млн осіб); учасники АТО та Революції Гідності (5,4 млн осіб); пенсіонери за віком (10,6 млн осіб). Окрім вище переліченого, одна особа може отримати декілька статусів, що дають їй право на декілька пільг та доплат; зокрема, налічується більше 36 млн таких посвідчень. Це стає непомірним навантаженням на державний бюджет. Наприклад, за даними звітів Мінсоцполітики, у 2019 р. було передбачено 30-33 млрд грн на забезпечення виплат за пільгами, хоча реальна потреба перевищує цю суму майже в 4 рази – приблизно 120-140 млрд грн. Чинна система пільг потребує нормативно-правового врегулювання, бо наразі не існує єдиного законодавчого акта. Напередодні початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну кількість пільговиків в країні перевищувала 18 млн. осіб.

Однак експертами МОП визначено дещо інші потенційні виклики процесу упровадження адресних механізмів соціального захисту. Зокрема, адресні соціальні виплати надаються тільки окремим вразливим верствам населення та не враховують динамічного та структурного характеру бідності і не стають важливою перепорою до її поширення. Для усунення цих недоліків до переліків бенефіціарів адресних соціальних виплат слід включити соціальні групи, які знаходяться на межі ризику потрапляння до вразливих верств населення. Окрім цього, упровадження адресних механізмів соціального захисту населення є складним процесом, що може супроводжуватися

помилками включення (надання соціальних послуг особам або домогосподарствам, що не входять до цільової групи; у зарубіжній практиці така ситуація визначається як «виток коштів») та виключення (неотримання соціальних виплат особами або домогосподарствами, що входять до цільової групи; у зарубіжній практиці така ситуація визначається, як «недостатнє покриття цільової групи»). Є випадки, коли одна сім'я отримує кошти одразу з декількох програм, маючи у складі пільгові категорії, проте значна кількість сімей із низьким доходом не підпадає під дію жодної соціальної програми. Отже, можна говорити про неефективність таких програм, які не приводять до суттєвого зниження бідності, зокрема це стосується сімей із дітьми і сімей у сільській місцевості.

На сьогодні в українському законодавстві відсутній універсальний нормативно-правовий акт, у якому було би чітко прописано підстави, перелік суб'єктів, види та механізми надання соціальних пільг. Звідси виникає колізія, коли процедуру надання соціальної допомоги відбито в різних нормативних актах, які навіть суперечать один одному за своїм змістом. Тому іноді пільгами користуються ті категорії населення, які цього не потребують, а «нужденні» залишаються поза увагою. Однією з причин такої ситуації є відсутність моніторингу доходу сімей та осіб, який би дозволяв своєчасно коригувати необхідність соціальної допомоги. Цілком очевидною є актуальність удосконалення й реформування порядку надання та оплати соціальних пільг. Чинну систему пільг і соціальних гарантій перш за все орієнтовано на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (наприклад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та ін.), а не надання мінімального необхідного забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад, особам з інвалідністю, людям похилого віку, тяжко хворим тощо).

3. Фінансовий механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Наступним суттєвим механізмом державного управління є фінансовий механізм. Сучасна система соціальної роботи потребує дієвого фінансового механізму управління, нарізно в цьому напрямі потребують вирішення першочергові завдання:

1. Запровадити соціальні стандарти забезпечення громадян соціальними послугами на рівні громади, які мають стати базисними зобов'язаннями органів місцевого самоврядування та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості видатків ОТГ на соціальні послуги.

2. Розробити чіткі механізми закупівлі соціальних послуг у недержавних суб'єктів за рахунок бюджетних коштів.

3. Зробити аналіз фактичних витрат соціальних установ з метою

визначення доцільності існування мережі таких установ на місцевому рівні, виходячи зі співвідношення попиту та пропозиції на соціальні послуги, а також для формування консолідованого бюджету соціального захисту населення і розподілу його між виконавчою владою, місцевим самоврядуванням і безпосередніми отримувачами соціальних послуг.

Простежити і проаналізувати дієвість фінансового механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи немає можливості, тому що в Бюджетному кодексі України прописано тільки напрям «Соціальний захист і соціальне забезпечення». Тому варто розглянути динаміку останніх років фінансування цієї сфери.

Видатки бюджету на соціальний захист - це кошти цільового призначення для окремих верств населення задля забезпечення необхідних стандартів та гарантій при повній, частковій або тимчасовій втраті працездатності, безробітті з незалежних від постраждалих осіб обставин, які передбачені законом, а також за таких економічних ситуацій, як криза, зростання інфляції, спад виробництва.

Залежно від джерел формування фінансових ресурсів розрізняють державний, місцевий та недержавні механізми соціального захисту населення, залежно від особливостей окремих функціональних форм системи соціального захисту населення мають місце бюджетно-податковий, страховий, кредитний та інші механізми фінансування.

Фінансування системи соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюється згідно з положеннями ст. 87-91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів, соціальних фондів та інших джерел. Виділені кошти спрямовуються, відповідно:

- на соціальний захист у випадку непрацездатності;
- соціальний захист пенсіонерів;
- соціальний захист ветеранів війни та праці;
- соціальний захист сім'ї, дітей та молоді;
- соціальний захист безробітних;
- допомогу у вирішенні житлового питання;
- соціальний захист інших категорій населення;
- фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту.

У цьому переліку напрямів відсутній напрям «Соціальні послуги». Спираючись на статистичні звіти Міністерства фінансів України про виконання бюджету України, водночас необхідно зазначити, що видатки за напрямом «соціальний захист і соціальне забезпечення» упродовж останнього десятиріччя (2008-2019 рр.) займають лівову частину у зведеному бюджеті і значно перевищують обсяги коштів сфери освіти, охорони здоров'я і навіть економічної діяльності. Необхідно зазначити, що в умовах збройного конфлікту на сході країни, воєнних дій з 24 лютого 2023 р. видатки на оборону збільшилися майже в рази, але витрати на соціальну сферу, у тому числі

соціальний захист і соціальне забезпечення, залишаються і надалі у пріоритеті.

Самостійність місцевих бюджетів здійснюється за рахунок закріплення за ними відповідних статей доходів бюджету, а також правом місцевих органів влади планувати напрями використання бюджетних коштів згідно із законодавством України. Отже, нормативно-законодавчими актами забезпечено повну бюджетну самостійність і фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Механізм фінансової допомоги місцевим бюджетам із Державного бюджету ґрунтується на системі вирівнювання, що здійснюється за допомогою трансфертів від центрального уряду, які гарантують, що кожен місцевий бюджет матиме достатньо ресурсів для виконання рівнів видатків, визначених нормами. Відповідно до ст. 102 Бюджетного кодексу України видатки районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення на реалізацію державних програм соціального захисту проводяться за рахунок субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту. Фінансування видатків місцевих бюджетів за державними програмами соціального захисту населення проводиться за рахунок субвенцій, передбачених державним бюджетом на відповідний рік, у межах обсягів, затверджених в обласних бюджетах, бюджеті міста Києва, міст обласного значення та у районних бюджетах на зазначені цілі.

Слід відзначити, що структура сучасної системи фінансування соціальних послуг поєднує як бюджетний механізм, так і позабюджетний (приватний, колективний, змішаний). У свою чергу, бюджетне фінансування переважає за цим напрямом фінансування. Власне, з цього визначається складність виконання дотримання адресності в наданні соціальних послуг у зв'язку з недосконалістю управлінських етапів (багаторівневе планування, визначення нагальних потреб населення в соціальній підтримці, контроль упровадження).

Загальновідомо, що дієвість фінансового механізму державного управління характеризує дотримання принципу прозорості, який є складником інформаційного механізму. З огляду щодо прозорості бюджету, який був здійснений і опублікований Міжнародним бюджетним партнерством (International Budget Partnership), впливає, що цього важливого принципу не дотримувано у висвітленні таких складників бюджетної інформації:

1. Недостатньо повна інформація про проєкти бюджету (надано третину необхідних даних).
2. Нерозробленість проєктів бюджетів.
3. Публікація даних зі значним запізненням.

Експерти констатують, що за останні п'ять років динаміка індексу відкритості бюджету в Україні мала негативну тенденцію: він зменшився на 16 пунктів. Причинами такого негативного результату є зниження повноти бюджетної пропозиції, відсутність публікації громадського бюджету, мінімальний обсяг інформації під час аудиторської перевірки виконання бюджету.

При фінансуванні сфери соціальної роботи простежується ціла низка головних проблем:

- при плануванні видатків недостатньо враховується, окрім бюджетних коштів, залучення додаткових каналів фінансування (спонсорів, меценатів, грантодавців, благодійних внесків тощо);
- недостатнє фінансування державних соціальних програм;
- скорочення деяких важливих програм соціальної підтримки внаслідок соціально-економічної кризи;
- недостатня координація між різними рівнями державного управління в соціальній сфері;
- неповне врахування при розподілі бюджету об'єктивної соціально-економічної регіональної диференціації, що відбивається на структурі та якості послуг у системі соціальної роботи;
- делегування окремих загальнодержавних функцій на місцевий рівень без відповідного фінансового забезпечення;
- надмірна кількість пільгових категорій, переведення деяких пільг на грошове забезпечення здійснюється дуже повільними темпами та ін.

Удосконалення фінансового механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи є важливим елементом державної політики, адже в умовах складної фінансово-економічної ситуації, окупації та анексії частини території України, пролонгованого військового конфлікту на сході країни неминуче відбивається на зниженні рівня життя значної частини населення, доходах людей, доступності до якісних соціальних послуг. Додатковим стримувальним фактором щодо виконання окремих соціальних зобов'язань державою є масштабність розповсюдження системи тіньових доходів. Це підтверджують розрахунки, зроблені міжнародними інституціями та експертами, за даними яких Україна знаходиться у групі країн із надвисокими масштабами тіньової економіки – 45-50 % ВВП, і подекуди посідає найвищі місця у світових рейтингах.

Злободенною залишається і проблема упровадження розподільчих функцій державного управління на регіональному рівні, яка виливається у хронічне недофінансування певних статей соціальних витрат, які є недостатньо аргументованими або не мають чітко визначеної вартості (наприклад, субвенції на соціальні пільги, забезпечення надання соціальних послуг, гарантовані безоплатні медичні послуги та ін.). Останнє викликає нівелювання якості державних послуг та зростання навантаження на соціальних працівників. Таке становище призводить до плинності або нестачі кваліфікованих кадрів в ОТГ та на місцевому рівні.

Колектив авторів з інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи вказує на мінімальне покриття субвенції на соціальні пільги та намагання підмінити фінансування пільгових послуг системою взаємозаліків із надавачами, що викликало економію за рахунок інших отримувачів різних

послуг, які сплачували повну ціну.

Здійснення функцій соціального захисту на місцевому рівні фінансується в більшості випадків за рахунок цільової субвенції з державного бюджету. На районному рівні фінансуються програми допомоги сім'ям із дітьми, забезпечення пілг та житлових субсидій, соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Водночас із бюджету громад здійснюється виплата заробітної плати соціальних працівників та фахівців з соціальної роботи. Слід зазначити, що значну частину бюджетних коштів спрямовують на адміністративні витрати, а не на надання соціальних послуг.

Узагальнюючи специфіку фінансування соціальної роботи на державному, регіональному та локальному рівнях, слід відзначити інертність змін і делегування соціальним працівникам відповідальності за соціальну підтримку вразливих категорій населення. Сучасні принципи фінансування державних соціальних служб характеризують виконання соціальних програм підсумковими кількісними, а не якісними показниками оцінки роботи фахівців. Як правило, джерелами фінансування соціального захисту можуть бути держава, підприємства і населення, чії частки і роль залежать від багатьох обставин: прийнятої в країні економічної моделі, принципів підходів до реалізації соціальної політики держави, рівня добробуту населення, національних особливостей, традицій та ін. Наразі виділяють три основних принципи формування фінансових ресурсів соціального захисту: принцип страхування (фінансування за рахунок внесків), принцип забезпечення (фінансування за рахунок податків) і принцип піклування (фінансування зі спеціальних фондів).

Питання для самоперевірки

1. Що таке «інституціалізація» і яке її призначення?
2. За яких чинників відбувається перетворення соціальної роботи на сучасний соціальний інститут?
3. Чому соціальна робота є соціальним інститутом?
4. Які етапи інституціалізації соціальної роботи як професійної діяльності?
5. Хто виступає інститутом соціальної роботи?
6. Які розрізняють інститути соціальної роботи за критерієм рівня діяльності, масштабами?
7. Що є наслідком інституціалізації?
8. Від чого залежить розвиток системи соціальної роботи як сучасного соціального інституту?
9. Які проблеми сучасної соціальної роботи, що потребують її реформування?
10. У чому полягає роль нормативно-правового механізму у реалізації державного управління розвитком системи соціальної роботи?

11. Що формує нормативно-правовий механізм державного управління України у сфері соціальної роботи ?

12. Які законодавчі та нормативно-правові документи, що регламентують державне управління розвитком системи соціальної роботи?

13. Які існують проблеми в нормативно-правовому забезпечення управління соціальним захистом?

14. Які першочергові завдання щодо реформування фінансового механізму управління соціальним захистом?

15. Охарактеризуйте джерела фінансування соціального захисту.

16. На що спрямовуються кошти, виділені на фінансування соціального захисту?

17. Які проблеми простежуються при фінансуванні сфери соціальної роботи?

Тема 4

Кадрово-мотиваційний і інформаційний механізми в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи

План

1. Кадрово-мотиваційний механізм в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.
2. Кваліфікаційні характеристики керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців і робітників установ та закладів сфери соціальних послуг
3. Інформаційний механізми в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.

Література:

1. Медяник В.А. Організаційно-правові засади державної соціальної політики в Україні : монографія. Запоріжжя : ВД «Гельветика», 2021. 406 с.
2. Мельничук Л. М. Державне управління соціальним розвитком регіонів: реалії та перспективи: монографія. Луцьк, 2018. 440 с.
3. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.
4. Про затвердження Випуску 80 «Соціальні послуги» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників: наказ Міністерства освіти і науки України від 29.03.2017 р. № 518. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0518739-17#Text>

1. Кадрово-мотиваційний механізм в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.

Крім фінансового механізму, вагомий вплив на державне управління розвитком системи соціальної роботи справляє кадрово-мотиваційний механізм.

Широко відомо, що надання соціальної допомоги та підтримки здійснюється соціальними службами, структурами та закладами соціального захисту і залежить від кадрової підготовки фахівців з конкретних питань, відпрацювання механізмів надання різних видів державних допомог. Передумовами ефективної соціальної допомоги є динамізм її законодавчої бази, постійний моніторинг матеріального і соціального стану громадян, оперативне прийняття рішень про розміри та види допомоги.

Необхідно зауважити, що реалізація кадрово-мотиваційного механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи буде відрізнятися залежно від рівня управлінської діяльності. У той же час для успішного функціонування цього механізму необхідне **виконання певних умов:**

1. Підготовка і навчання кваліфікованих спеціалістів (держслужбовців, соціальних працівників, фахівців із соціальної роботи, соціальних менеджерів

та ін.).

2. Залучення парапрофесіоналів, волонтерів та представників громадських організацій, благодійних фондів, комерційних структур.

3. Підвищення кваліфікації спеціалістів із соціальної роботи.

4. Атестація кадрів.

5. Підвищення престижу професій у сфері соціальної роботи.

6. Узагальнення й розповсюдження передового досвіду організації соціальної роботи.

У базових законах надається чітке визначення професій соціальних працівників:

- Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» - фахівець із соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю;

- Закон України «Про соціальні послуги» -- фахівці та професіонали (соціальні працівники, фахівці із соціальної роботи, соціальні менеджери та ін.) та соціальні робітники.

Основну увагу зараз сконцентровано на наданні соціальної допомоги і підтримки максимально наближено до місця проживання отримувачів соціальних послуг, зокрема на рівні громади. Науковці вважають, що у громаді повинні працювати: фахівець із соціальної роботи – адміністратор, який забезпечує організацію, адміністрування, надання, моніторинг та оцінювання соціальних послуг у громаді, і фахівець-практик, який безпосередньо надає інтегровані соціальні послуги.

Мінсоцполітики наказом № 26 від 19 січня 2016 р. затвердило Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень ОТГ у сфері соціального захисту населення, згідно з якими рекомендовано у штатному розписі виконавчого органу ОТГ ввести посаду фахівця із соціальної роботи та надання соціальних послуг (консультування, інформування, оцінювання потреб мешканців громади у соціальних послугах, організація соціального супроводу, направлення до закладів соціального обслуговування); визначення територіальних зон обслуговування населення для фахівців із соціальної роботи (із розрахунку орієнтовно один фахівець на 1 000 осіб населення сільської місцевості ОТГ).

Водночас, згідно з цілями та завданнями до 2022 р. (Стратегічний план діяльності Мінсоцполітики на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021-2022 рр.)), заплановано забезпечення кожної ОТГ фахівцями із соціальної роботи відповідно до нормативу (не менше ніж один фахівець із соціальної роботи на 4 тис. осіб населення).

В Україні з 2014 р. запроваджено багаторівневе навчання соціальних працівників. Зокрема, більше 65 ЗВО здійснюють підготовку за освітнім ступенем «молодший бакалавр», «бакалавр», «магістр». Навчальний процес ведеться за освітніми професійними програмами відповідно до державних освітніх стандартів. У 2016-2017 рр. було започатковано третій (науковий)

рівень підготовки – аспірантура за спеціальністю 231 «Соціальна робота» і докторантура у Школі соціальної роботи ім. В. Полтавця НаУКМА, Академії праці, соціальних відносин і туризму Федерації профспілок України, Інституті проблем виховання.

Якісний етап у розвитку системи соціальної роботи ознаменувався розробленням і затвердженням МОН наказом від 24 квітня 2019 р. № 557 стандарту вищої освіти за спеціальністю «Соціальна робота» для першого (бакалаврського) рівня і наказом від 24 квітня 2019 р. № 556 стандарту вищої освіти за спеціальністю «Соціальна робота» для другого (магістерського) рівня.

Але дослідження показують, що кадрове забезпечення національної системи соціальної роботи не відповідає сучасним запитам. Наразі виникла ситуація дефіциту кваліфікованих кадрів із соціальної роботи: соціальні служби, установи, заклади невідкладно потребують соціальних працівників, фахівців різної спеціалізації та рівнів підготовки.

Основне кадрове завдання – забезпечити відповідність професійних компетенцій співробітників до вимог профстандартів. Системі соціальної роботи, зокрема системі соціального захисту, належить організувати сертифікацію кадрів на всіх рівнях: від соціальних працівників до керівників соціальних служб та соціальних установ. Існує досить цікава система безперервної освіти (LLL – life long learning), яку можна застосувати до фахівців із соціальної роботи. З метою якісної підготовки потрібне забезпечення оперативного зв'язку системи освіти (вищої, середньої професійної та додаткової освіти) з роботодавцями, представниками громадських організацій, з одержувачами соціальних послуг для наповнення новим змістом навчального процесу на всіх рівнях і в усіх формах навчання кадрів, які повинно бути побудовано на засадах соціального партнерства. Ці завдання покладено на державне управління в системі вищої освіти, тому що це дозволить:

- змінити підходи до підготовки молодих фахівців із соціальної роботи;
- забезпечити випереджальну освіту на всіх рівнях;
- забезпечити основу якісного зростання системи соціальної роботи на основі практико-орієнтованих наукових досліджень.

Наразі організація якісних соціальних послуг на рівні громади не завжди стає першочерговим завданням для місцевої влади порівняно з освітніми та медичними послугами. Проблема забезпеченості фахівцями, які безпосередньо надають соціальні послуги, є актуальною для всієї території країни. Наприклад, у 2012 р. в Україні працювали 12 тис. фахівців із соціальної роботи, проте у 2014 р. чисельність їх було скорочено майже удвічі з метою економії коштів.

Насамперед у січні 2018 р. лише у 216 ОТГ (із загальної кількості 665 ОТГ) у штатний розпис було введено фахівців із соціальної роботи. У середньому в кожній із таких ОТГ працюють два фахівці з соціальної роботи. За пів року чисельність фахівців із соціальної роботи збільшилася з 428 до 741

осіб. Проте ситуація в деяких ОТГ виглядає критичною. Наприклад, у Закарпатській області на шість ОТГ немає жодного такого фахівця.

Однією з суттєвих причин нестачі або «плинності» кадрів фахівців із соціальної роботи є низька заробітна плата (на рівні мінімальної). У той же час на соціального працівника покладається великий обсяг вимог і функцій, та й рівень кваліфікації, освіти і володіння відповідними компетенціями не корелює з мотивацією і винагородою. У Переліку актуальних вакансій станом на 1 лютого 2019 р. вакансія «фахівець із соціальної роботи» досить затребувана, при цьому із заробітною платою. Тобто простежується неадекватне сприйняття важливості соціальних працівників у реалізації основних завдань державної соціальної політики, що проявляється в низькій заробітній платі, недостатній соціальній захищеності соціальних працівників.

Таким чином, є потреба забезпечення формування позитивного іміджу соціального працівника в суспільстві й заповненні сфери соціальної роботи професіоналами. Сучасна система соціальної роботи в Україні знаходиться далеко від адекватного рівня, а найбільше викликає турботу державна політика стосовно мотивації до роботи у сфері соціальних послуг та забезпечення поінформованості населення про систему допомоги та мережу соціальних структур для вразливих груп населення.

2. Кваліфікаційні характеристики керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців і робітників установ та закладів сфери соціальних послуг.

Випуск 80 “Соціальні послуги” Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників має на меті забезпечити раціональний розподіл праці, створити дієвий механізм розмежування функцій, повноважень і відповідальності, чітку регламентацію трудової діяльності працівників соціальної сфери у сучасних суспільно-економічних умовах.

Випуск 80 “Соціальні послуги” містить кваліфікаційні характеристики керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців і робітників установ та закладів сфери соціальних послуг, які виконують функції, пов’язані з:

- організацією та керівництвом діяльністю із надання соціальних послуг щодо захисту осіб, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах; сприянням зайнятості населення; підвищенням кваліфікації працівників; соціальною реабілітацією дітей з інвалідністю; реабілітацією осіб з інвалідністю; наданням соціально-психологічної допомоги; соціально-психологічною реабілітацією дітей; наданням соціально-психологічної допомоги; організацією експертного обслуговування соціально-трудова відносин; організацією профконсультування; організацією роботи з надання соціальної допомоги вдома та іншими керівними функціями;

- виконанням аналітичних функцій у сфері зайнятості; виховною діяльністю методистів і вихователів соціальних по роботі з дітьми з

інвалідністю; навчальною діяльністю соціального спрямування; виконанням експертних функцій з регулювання соціально-трудова відносин та умов праці; інженерною діяльністю щодо профадаптації та протезування-ортезування; охороною праці; аналізом ринку праці; практичною психологією; діяльністю інспекторів, інструкторів та інших професіоналів;

- виконанням асистентських функцій під час реабілітації отримувачів соціальних послуг, їхнього навчання та виховання; виконанням функцій інструкторів з трудової адаптації та у справах глухих; виробничим навчанням; виконанням функцій фахівців з різних напрямків (видів) соціального обслуговування; виконанням функцій допоміжного персоналу та чергування;

- виконанням робітничих функцій із супроводу, евакуації, сурдоперекладання, моделювання та випробування протезно-ортопедичних виробів.

Випуск 80 “Соціальні послуги” призначено для застосування в установах усіх форм господарювання, де надаються соціальні послуги. Він слугує підставою під час вирішення питань, що пов’язані з:

- розробленням посадових (робочих) інструкцій;
- добором і розстановкою кадрів, здійсненням контролю за їх використанням відповідно до фаху, кваліфікації та досвіду роботи;
- розробленням штатних нормативів;
- атестацією та підвищенням кваліфікації працівників;
- формуванням дієвого кадрового резерву;
- організацією роботи керівних працівників структурних підрозділів з надання соціальних послуг;
- організацією навчально-виховного процесу під час підготовки (перепідготовки) працівників за професіями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів;
- розробленням навчальної, нормативної, технологічної та сертифікаційної документації;
- розробленням і вдосконаленням програм підготовки та підвищення кваліфікації працівників структурних підрозділів з надання соціальних послуг відповідно до змісту їх професійної діяльності;
- інших питань організації кадрового забезпечення та оплати праці.

Випуск 80 “Соціальні послуги” забезпечує єдність у визначенні посадових обов’язків працівників даної сфери та кваліфікаційних вимог щодо певних посад і професій.

Кожна кваліфікаційна характеристика має три розділи: “Завдання та обов’язки”, “Повинен знати”, “Кваліфікаційні вимоги”.

У розділі “Завдання та обов’язки” наведено типові професійні завдання, обов’язки та повноваження певної посади (професії) або групи посад (професій), подібних за професійними ознаками.

У розділі “Повинен знати” наводяться основні вимоги до спеціальних знань, необхідних працівникам даної сфери для виконання відповідних завдань та обов'язків, а також знання законодавчих актів, положень, інструкцій та інших нормативних документів, методів і засобів, які працівник повинен уміти застосовувати під час виконання посадових (робочих) обов'язків.

У розділі “Кваліфікаційні вимоги” відповідно до певної посади або групи посад визначено вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня працівника, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, вимоги до стажу роботи та кваліфікації.

Поряд з роботами, що внесені до складу відповідного розділу кваліфікаційних характеристик посад, **усі керівники повинні:**

а) володіти знаннями з права, економіки, адміністрування, фінансів, кадрового менеджменту і екології та знати правила і норми з охорони праці, виробничої санітарії, протипожежного захисту та навколишнього середовища;

б) аналізувати та узагальнювати інформацію, продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології;

в) розробляти планові та керівні матеріали, створювати можливості для майбутнього розвитку, формування інноваційної моделі розвитку;

г) упроваджувати нормативні та інструктивні матеріали, забезпечувати умови для вдосконалення організації розподілу праці, виконання робіт та управління підрозділами;

д) сприяти встановленню ефективних службових взаємовідносин і зв'язків між працівниками;

е) забезпечувати додержання вимог посадових інструкцій;

ж) аналізувати стан виконання планів, організації робіт, виконавської майстерності працівників, задоволення потреб отримувачів соціальних послуг;

к) упроваджувати заходи щодо професійного розвитку персоналу з метою досягнення високих результатів;

л) створювати необхідні умови для успішного ведення робіт з надання нових соціальних послуг;

м) удосконалювати форми мотивації праці працівників відповідно до їх професійних якостей, складності та умов праці, результатів діяльності установи (закладу) сфери соціальних послуг;

н) застосовувати світовий досвід і передову вітчизняну практику організації надання соціальних послуг.

Професіонали та фахівці різних категорій повинні:

- вміти реалізовувати плани і завдання з надання соціальних послуг в межах своєї діяльності, систематизувати, аналізувати та обробляти інформацію,

- вживати заходів щодо усунення виявлених недоліків.

Для прикладу розглянемо вимоги до директора закладу (установи) надання соціальних послуг.

Завдання та обов'язки. Керує згідно з чинним законодавством діяльністю закладу (установи), що надає соціальні послуги (далі – Заклад (установа)). Забезпечує відповідно до Положення про Заклад (установу) роботу структурних підрозділів, несе повну відповідальність за стан та результати їхньої роботи. Укладає угоди, діє від імені Закладу (установи) і представляє його інтереси. Несе персональну відповідальність за виконання покладених на Заклад (установу) завдань. Видає накази з питань діяльності Закладу (установи), в тому числі щодо здійснення (припинення) обслуговування отримувачів соціальних послуг, організовує і контролює їх виконання. Організовує роботу Закладу (установи) з виявлення осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціальних послуг. Організовує роботу та ефективну взаємодію всіх структурних підрозділів, сприяє розвитку та вдосконаленню методів і форм їхньої роботи. Забезпечує співпрацю Закладу (установи) з іншими установами, організаціями, закладами, зокрема, із закладами охорони здоров'я, освіти та науки, поліції, громадськими організаціями. Забезпечує здійснення моніторингу надання соціальних послуг, реабілітаційних заходів, забезпечує дотримання прав людини, прав осіб з інвалідністю, супервізію. Забезпечує дотримання працівниками Закладу (установи) державних стандартів соціальних послуг. Укладає угоди з отримувачами соціальних послуг. Контролює формування електронної бази даних отримувачів соціальних послуг, складання та впровадження індивідуального плану надання соціальної послуги, визначення (оцінювання) індивідуальних потреб отримувачів соціальних послуг у наданні таких послуг. Організовує представництво або представляє за необхідності інтереси отримувача соціальної послуги в різних державних і недержавних організаціях, закладах, перед фізичними особами. Інформує відповідні органи про випадки насильства, зокрема домашнього, щодо отримувачів соціальних послуг і про невиконання обов'язків щодо їхнього догляду. Встановлює зв'язок із підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, фізичними особами (родичами та близькими отримувачів соціальних послуг), з метою сприяння в наданні їм соціальних послуг. Інформує управління соціального захисту населення про стан надання соціальних послуг отримувачам, контролює ведення обліку, складання і подання звітності за встановленою формою. Організовує проведення внутрішньої та зовнішньої оцінки якості надання соціальних послуг. Бере участь у семінарах, науково-практичних конференціях, засіданнях “круглих столів” тощо з усіх аспектів соціальної політики. Вживає заходів щодо забезпечення Закладу (установи) кваліфікованими кадрами. Проводить добір та розстановку кадрів, затверджує посадові та робочі інструкції працівників. Організовує атестацію, навчання персоналу на робочому місці, підвищення кваліфікації, переміщення персоналу Закладу (установи), створює сприятливий психологічний клімат у колективі. Розподіляє посадові обов'язки між працівниками Закладу (установи) з

урахуванням їхньої взаємозамінності. Забезпечує додержання персоналом правил внутрішнього трудового розпорядку. Контролює забезпечення протипожежної безпеки, охорони праці.

Повинен знати: Конституцію України, Кодекс законів про працю України; Сімейний кодекс України; закони України, акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, накази Міністерства соціальної політики України, акти інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення; Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод; Конвенцію про права осіб з інвалідністю; Конвенцію про права дитини; законодавство у сфері надання соціальних послуг, зокрема, державні стандарти соціальних послуг; рішення та інші нормативно-правові акти органів державної влади і місцевого самоврядування, які регулюють порядок діяльності Закладу (установи); розпорядчі, інструктивні та методичні документи, що регламентують діяльність Закладу (установи); практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Закладу (установи); основи державного управління економікою та управління персоналом, методологію організації фінансово-господарської діяльності Закладу (установи); принципи та методи соціальної роботи; правила ділового етикету; правила та норми охорони праці, виробничої санітарії; засоби протипожежного захисту; державну мову (відповідні регіональні мови або мови національних меншин), основні принципи роботи з комп'ютером та відповідні програмні засоби.

Кваліфікаційні вимоги. Вища освіта другого рівня за ступенем магістра та спеціальністю відповідної галузі знань; стаж роботи у відповідній сфері діяльності на керівних посадах нижчого рівня – не менше ніж 5 років.

3. Інформаційний механізм в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.

Більш якісне забезпечення державного управління на регіональному або місцевому рівні дозволить використання інформаційного механізму, який охоплює не тільки інформацію статистичного обліку стану і змін соціальної ситуації, але й потреби різних соціальних груп, у тому числі вразливих, та їхні соціальні запити, а також масив даних з обліку якісних і кількісних показників та їхньої динаміки.

Доводиться визнати специфіку впровадження нових інформаційних технологій в організацію соціальних служб і управління ними на місцевому рівні. Для цього необхідне, по-перше, внесення змін до законодавства України щодо запровадження адресних підходів у наданні соціальної допомоги та пільг певним категоріям громадян; по-друге, створення єдиної системи соціальної роботи з підтримки малозабезпечених прошарків населення, а також сприяння процесу імпаурменту (визнання права людини вести повноцінне життя,

отримувати у разі необхідності якісні соціальні послуги у необхідному обсязі.) споживачів соціальних послуг.

Серед модернізуючих методів управління розвитком системи соціальної роботи слід згадати початок формування єдиної інформаційно-аналітичної системи у сфері соціального захисту населення. З цією метою буде забезпечено функціонування та розвиток створеної в межах проєкту Світового банку «Удосконалення системи соціальної допомоги» Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення, яку буде розміщено в усіх місцевих органах соціального захисту населення.

Однією з причин нерівних можливостей доступу до системи соціальної підтримки допомоги є недостатній рівень інформованості населення щодо наявності певних програм та механізмів їх функціонування. Цілком очевидним є питання упровадження принципу транспарентності.

Аналіз національних стандартів соціальних послуг вказує на те, що усі наявні стандарти послуг визначають:

- цільову групу отримувачів;
- принципи і правила надання певної послуги;
- перелік заходів, які включають надання певної послуги;
- вказівки щодо визначення потреби отримувача у послугі;
- орієнтовні кількісні та якісні показники послуги.

Суттєвим недоліком чинних стандартів є той факт, що значну частину якісних показників соціальних послуг, які вони містять, можна вважати якісними лише умовно. Наприклад, серед якісних показників, що пропонуються в Державному стандарті соціальної послуги консультування, є наявність копій довідника, буклетів та інших інформаційних роздаткових матеріалів (у тому числі на електронних носіях) щодо надання соціальної послуги. Сама по собі наявність інформаційних матеріалів ще не означає, що послуга є доступною усім громадянам, хто її потребує, і не свідчить про якість послуги. Наприклад, інформаційні матеріали можуть бути наявними в організації, але не поширюватися, зокрема і через нестачу персоналу для виконання цієї функції, отже цей показник варто замінити визначенням кількості буклетів (довідників, інших матеріалів), які було поширено в межах району, де працює організація-надавач, або частки одержувачів соціальних послуг, яких ознайомлено з відповідними інформаційними матеріалами.

У всі часи в громадських і державно-політичних системах існували та існують відносини, спрямовані на отримання інформації й обмеження доступу до неї. Одні й другі в своїй сукупності формують відповідні їм суспільні явища. Відносини щодо отримання доступу до інформації породили відкритість (прозорість) інформації.

Із розвитком мережі Інтернет в органів державного управління з'явилася можливість створювати інформаційні сайти та електронні сервіси. У той же час частка мережевих комунікацій в Україні становить на сьогодні чи не

найбільший і найвагоміший сегмент інформаційного простору держави, адже нині в мережі представлено більшість державних органів, урядових і громадських організацій, бізнес-структур. Спільним для них є те, що в умовах зовнішньої інформаційної агресії всі вони є потенційними жертвами таких засобів впливу, як тролінг, фейк, спам, флуд, офтоп, бот тощо, які можуть містити численні заклики антидержавницького характеру або ж спонукання до масових протестних рухів. Крім того, соціальні мережі являють собою своєрідну базу даних, тому постійно перебувають у зоні ризику вірус-атак.

З метою інформування громадян про наявні соціальні послуги, правила їх отримання, адреси соціальних установ та інші дані через інформаційні технології було створено організацію електронного документообігу (наприклад, отримання житлової субсидії на оплату комунальних послуг), що має надати можливості для звернення громадян до органів державної влади, отримання зворотного зв'язку з боку громадськості про діяльність органів державного управління, полегшити надання конкретних адміністративних послуг тощо.

На сьогодні на кожному управлінському рівні створено відповідні сайти. Загальновідомо, що будь-який сайт органу влади має відповідати принципам відкритості та загальнодоступності; користування ним має здійснюватися на безоплатній основі (не рахуючи витрат користувача на доступ у мережу Інтернет).

Урядом уже зроблені певні кроки в питаннях прозорості та підзвітності, зокрема: відкритий доступ до інформації у форматі «відкритих даних», перехід на систему електронних закупівель через систему Prozorro, оприлюднення звітів про перебіг реформ тощо.

Проблемам розроблення механізмів нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики щодо інформатизації соціальної сфери приділяється останнім часом значної уваги з боку наукової спільноти. Розв'язання цих питань передбачає:

- дотримання інформаційної безпеки; надання електронних інформаційних ресурсів;
- розвиток інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури; реалізація інноваційних ідей;
- гармонізація законодавчих норм з нормами міжнародного права;
- розроблення електронних сервісів;
- інтеграція нових інформаційних технологій;
- гарантування доступності інформаційних ресурсів;
- розвиток електронної комерції в глобальному масштабі;
- комунікація в суспільстві через програмні засоби зв'язку;
- створення нового робочого інструментарію [264].

Сьогодні за допомогою проєкту «Удосконалення системи соціальної допомоги», який реалізується в Україні за підтримки Світового банку, в організації роботи місцевих органів праці та соціального захисту населення

відбуваються значні зміни. Зокрема, запровадження прогресивної єдиної технології прийому громадян сприяє якісному і комплексному обслуговуванню громадян; підвищенню ефективності використання наявних людських ресурсів; створенню ефективної системи контролю, спрямованої на запобігання випадкам шахрайства та зловживань; формуванню єдиної бази даних отримувачів усіх видів соціальної допомоги.

Водночас було встановлено, що Мінсоцполітики не досягнуло своєї мети поліпшення ефективності системи соціальної допомоги України шляхом посилення адресності та спрощення процедури надання соціальної допомоги. При цьому 52 млн. дол. США, направлені на створення Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту, використано неефективно, втрати державного бюджету, допущені через непридатність обладнання, яке закуплено за рахунок позики і не використовується, не визначено, відповідальності за завдані збитки державному бюджету ніхто не поніс.

Отримані дані свідчать про неналежне виконання завдань і функцій, покладених на Мінсоцполітики.

Таким чином, інформаційна доступність є визначальним стратегічним ресурсом модернізації та реформування соціальних послуг. Рівень прозорості та доступності соціальних послуг є важливим критерієм високої корпоративної культури управління, оскільки саме під прикриттям секретності, конфіденційності та службової таємниці чиняться економічні злочини, порушуються законні права і мораль.

При цьому ефективне вирішення означених проблем неможливе в умовах воєнної агресії і потребує подальшого пошуку шляхів удосконалення і вивчення доступності та задоволення в повному обсязі потреб різних категорій населення в соціальній підтримці.

Питання для самоконтролю

1. Яка кадрової підготовки фахівців з надання соціальної допомоги?
2. Які умови успішного функціонування реалізація кадрово-мотиваційного механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи?
3. Чому соціальна робота у громаді стає актуальною на сучасному етапі?
4. Які посади мають бути передбачені у громадах для організації соціальної роботи?
5. Який документ є керівництвом для організації роботи у сфері соціального захисту населення в умовах ОТГ?
6. Які передбачені нормативи забезпечення кожної ОТГ фахівцями із соціальної роботи?
7. Охарактеризуйте рівень кадрової підготовки працівників в Україні.
8. Які основні шляхи вирішення кадрового питання у соціальній сфері?
9. Яка роль Випуску 80 “Соціальні послуги” Довідника кваліфікаційних

характеристик професій працівників для вирішення кадрового питання у соціальній сфері?

10. Які розділи має кожна кваліфікаційна характеристика?

11. Які головні вимоги у Довіднику ставляться до керівників?

12. Які головні вимоги у Довіднику ставляться до професіоналів та фахівців?

13. Для чого необхідно впроваджувати нові інформаційні технології в організацію соціальних служб і управління ними?

14. Якою є причина нерівних можливостей доступу до системи соціальної підтримки?

15. Які робляться кроки для інформаційної відкритості щодо соціальних послуг?

Тема 5

Механізми міжсекторального партнерства в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи

План

1. Актуальність залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг.
2. Проблеми, функції недержавних організацій у вирішенні соціальних питань в умовах громадянського суспільства.
3. Проблеми і можливості взаємодії держави і недержавних організацій у соціальній сфері.

Література:

1. Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм : монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с.
2. Медяник В.А. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.
3. Сидорова Е. О. Державна політика України в гуманітарній сфері: адміністративно-правові засади формування та реалізації : моногр. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2022. 468 с.

1. Актуальність залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг.

Трансформаційні процеси, кризовий стан економіки в українському суспільстві зумовили необхідність появи нових соціальних інститутів (передусім недержавних), уповноважених реалізувати соціальну політику і соціальну роботу, які б відповідали сучасним запитам і потребам різних категорій населення.

Основними суб'єктами надання послуг у системі соціальної роботи в Україні є:

- центральні державні органи влади;
- державні заклади;
- місцеві органи самоврядування;
- неурядові організації.

У той же час більшість українських ГО не сприймаються державою як рівноправний партнер у наданні соціальних послуг. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що до кінця не поділено відповідальність між структурами влади і НДО; відсутністю дієвих механізмів соціального замовлення з боку державних організацій.

Події 2014 р. докорінно трансформували сутнісні компоненти й сфери суспільного життя населення України. Перетворення торкнулися, у першу

чергу, соціальної політики, вимагаючи змін форм, змісту, механізмів надання соціальних послуг. Українське суспільство сприйняло ці обставини як виклик та активізувало пошук виходу з кризового стану шляхом створення нових ресурсів розвитку. Вимоги сьогодення диктують зовсім інші підходи та механізми надання соціальних послуг населенню України, у тому числі і ВПО та учасникам АТО/ООС, військового протистояння російській агресії (військовослужбовці, члени ГРО).

Українські НДО не так давно з'явилися на ринку соціальних послуг і посіли чільне місце серед суб'єктів соціальної політики та соціальної роботи. Але, як зазначено вище, в Україні продовжується політика державної монополії на надання соціальних послуг, що існувала за радянських часів. Тому цілком очевидно, що питання залучення ГО до вирішення проблем у сфері соціального захисту й підтримки вразливих категорій населення у сьогоденнішніх реаліях є актуальним та набуває особливої значущості.

До цих пір залишається декілька невирішених гострих питань, які постають перед державними структурами системи соціальної роботи і організаціями громадянського суспільства. До них відносяться:

- забезпечення доступу до послуг для різних цільових груп, незалежно від пріоритетів міжнародних донорів;
- запобігання зайвому дублюванню соціальних послуг різними організаціями;
- налагодження ефективної взаємодії НДО, державних, релігійних організацій, профспілок на міському рівні;
- організація доступу до юридичної, психологічної, соціальної та інших видів допомоги поза проєктами НДО для представників незахищених верств населення.

Головними партнерами державних організацій у вирішенні гострих проблем є соціально орієнтовані ГО, для яких властиві характерні риси:

- поєднання надання послуг і репрезентативних функцій;
- ефективне визначення потреб, сподівань та очікувань людей;
- гнучкість у досягненні цілей, адаптованість до потреб та пріоритетів клієнтів та організацій – бенефіціарів;
- потенціал (насамперед людський);
- активізація партнерів і організація діяльності, спрямованої на місцеву громаду;
- здатність отримувати ресурси, які є недоступними чи важко доступними для місцевої адміністрації або інших партнерів, задля реалізації завдань;
- гнучкість у підрахунках витрат на діяльність.

Підкреслюючи провідну роль державної системи соціальної роботи в Україні, слід зазначити, що в останні роки вона зазнає значних перетворень, найважливіше з них - це збільшення кількості різних ГО, зростання їхньої

активності та впливу їх на всі сфери життя суспільства.

Причини, що зумовлюють процеси становлення НДО у соціальній сфері України:

- криза системи соціального захисту;
- зростання недовіри до чинних державних інституцій та закладів;
- неможливість виконання державою взятих на себе зобов'язань у сфері соціального захисту;
- прагнення людей реалізувати свої інтереси та задовольнити наявні потреби;
- намагання знайти інших людей, що мають аналогічні проблеми.

2. Проблеми, функції недержавних організацій у вирішенні соціальних питань в умовах громадянського суспільства.

Характерні для будь-якого демократичного суспільства три сектори – державний, комерційний та недержавний (з відповідними сферами діяльності, технологіями роботи, організаційними структурами, системами управління, ресурсною та нормативною базами тощо) – сформувалися і в Україні, і вони діють у сфері соціальної роботи також.

Українське суспільство поступово переходить до громадянського суспільства. У широкому сенсі громадянське суспільство – сфера поза межами сім'ї, ринку та держави, що охоплює коло представників та юридичних осіб, із широким діапазоном цілей, структур, ступеня організації, членства та географічного охоплення.

Суб'єктами громадянського суспільства є:

- неурядові організації, некомерційні організації та організації громадянського суспільства (далі - ОГС), які мають організовану структуру або діяльність і зазвичай є зареєстрованими юридичними особами та групами;
- онлайн-групи та активності, включаючи спільноти соціальних медіа, які можуть бути «організовані», але не обов'язково матимуть фізичну, юридичну чи фінансову структури;
- соціальні рухи колективної дії та/або групи;
- релігійні лідери, релігійні громади та/або релігійні організації;
- профспілки і профспілкові організації, які представляють працівників;
- соціальні підприємці, які застосовують інноваційні та/або з орієнтацією на ринок підходи для соціальних та екологічних перспектив;
- громадські об'єднання і активності на місцевому рівні;
- кооперативи, які є у власності та під контролем своїх членів.

Важливим чинником побудови громадянського суспільства в Україні є розроблення і затвердження законодавчих актів, серед яких Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», що ухвалив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр.

Розроблення нової державної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні стало закономірним результатом реагування Української держави на основні тенденції та проблеми його розвитку. Стратегія визначила чотири основних напрями її реалізації:

- створення сприятливих умов для формування та розвитку інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі ОГС у соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Саме прийняття цієї Стратегії сприяє тому, що держава бере на себе зобов'язання створити придатні правові умови для діяльності неурядових організацій, що належним чином сприяє наданню ними населенню соціальних послуг. Однією з **головних умов побудови громадянського суспільства** є дотримання принципу відкритості публічної політики й державного управління з метою активної участі в них громадян і громадських НДО.

Активні рухи у цьому напрямі в Україні розпочалися з 2016 р. за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні. Паралельно Координатором проєктів ОБСЄ в Україні був схвалений проєкт закону, який зобов'яже проводити публічні консультації стосовно важливих рішень, а також участь ОГС у наданні соціальних послуг, фінансованих державою. На державному рівні ці ініціативи реалізовувалися на засадах партнерства з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом КМУ, Уповноваженим ВР України з прав людини, за підтримки Міністерства юстиції, Мінмолодьспорту, Мінсоцполітики.

Слід зазначити, центральною подією у цьому напрямі стало підписання Президентом України Указу від 26 лютого 2016 р. № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». Цим правовим актом Глава держави затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр. Саме ефективна взаємодія між органами державної влади, місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства є запорукою виконання запланованих у цьому документі завдань. Тому згаданим вище Указом утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України та започатковано роботу щодо створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства.

Загалом функції організацій ГО відбивають взаємини з державою, бізнесом і, відображаючи власні інтереси, потреби своїх клієнтів, у кінцевому результаті є спрямованими на зміцнення демократичних процесів, що відбуваються в суспільстві.

Функції НДО відносно держави:

- опозиційна – спрямована на руйнування державних планів і програм, що негативно впливають на суспільні перетворення (акції протесту, використання ЗМІ для презентації громадської думки тощо);
- стабілізаційна – сприяє реалізації прав громадян в усіх важливих сферах життєдіяльності;
- творча – спрямована на розвиток власних програм у напрямі розширення послуг для різних верств населення;
- реалізаційна – задля створення наукового підґрунтя для розроблення та упровадження дієвої політики соціального захисту та підтримки населення.

Науковці відзначають, що сучасне право, ані фахівці з різних соціальних наук так і не виробили єдиного загальноновизнаного визначення НДО чи ГО.

Хоча було виокремлено деякі критерії, що дають змогу кваліфікувати ці об'єднання: некомерційність, аполітичність, добровільність об'єднання, невикористання чи заборона пропагування насильницьких (примусових) методів тощо. Теоретичний аналіз літератури та нормативно-правових документів дає можливість стверджувати, що на сьогодні в Україні існує розвинена система недержавних ГО, яка постійно розвивається.

Відповідно до даних Державної служби статистики, на 1 січня 2021 року в Україні було зареєстровано 160 тисяч організацій громадянського суспільства (ОГС).

З них 92 470 – це громадські організації, 1 875 – громадські спілки, 26 651 релігійна організація, 28 713 профспілок, 317 творчих спілок, 19 812 благодійних організацій та 1 649 органів самоорганізації населення.

До цих даних не входять ОГС, зареєстровані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополь, оскільки до них немає доступу, уточнили автори дослідження.

На жаль, скільки українських НДО надають різні види соціальної підтримки, соціальних послуг тощо – такої статистики не ведеться.

Виділимо як позитивні, так і негативні аспекти діяльності НДО порівняно з державними організаціями.

ПОЗИТИВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ	НЕГАТИВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ
<ul style="list-style-type: none">- незалежність від влади;- використання волонтерської праці, ініціативність та активність членів організацій;- вираження громадських потреб і необхідності змін;- відсутність бюрократичних перепон;- залучення пожертв, гранти донорів, членські внески;- спрямування доходів від власної підприємницької діяльності на розвиток	<ul style="list-style-type: none">- стихійність організаційного становлення НДО;- обмеженість можливостей виявлення конструктивних ініціатив;- тенденція розрізненості діяльності громадських організацій, їхня самоізоляція, відсутність партнерських відносин між ними і координації діяльності;- недостатній професіоналізм щодо надання соціальних послуг;- відсутність кваліфікованих соціальних

<p>соціальних послуг;</p> <ul style="list-style-type: none"> - надання соціальних послуг цільовим групам, суспільна експертиза, контроль виконання соціальних гарантій та соціальних проєктів; - упровадження різноманітних технологій; моніторинг державних органів, які працюють у різних сферах політичного, соціального й економічного життя 	<p>працівників, менеджерів: низька культура звітності та виконання договірних зобов'язань;</p> <ul style="list-style-type: none"> - недостатній фаховий контроль якості навчання та практики; слабкий зв'язок між НДО, державними структурами, діловими колами та міжнародними НДО тощо
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Основні функції державних організацій у наданні соціальних послуг і умови залучення ОГС до надання соціальних послуг

Основні функції державних організацій	Умови залучення ОГС
<ol style="list-style-type: none"> 1. Оцінка потреб населення у соціальних послугах. 2. Опис, кваліфікація та перелік соціальних послуг. 3. Призначення відповідальних органів за надання соціальних послуг. 4. Затвердження порядку надання соціальних послуг. 5. Облік, моніторинг та оцінка якості соціальних послуг та задоволення отримувачів; відповідальність за надані послуги. 6. Перегляд та оновлення соціальних послуг та порядку надання їх. 7. Підготовка та перепідготовка спеціалістів з організації та надання соціальних послуг. 8. Фінансування надання соціальних послуг. 9. Економічне обґрунтування ціни та ефективності соціальних послуг. 10. Обмеження надання соціальних послуг державними органами (монополія, корупційні ризики тощо) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Законодавчі підстави надання ОГС соціальних послуг. 2. Державний реєстр ОГС-надавачів соціальних послуг. 3. Дотримання вимог до ОГС-надавачів соціальних послуг 4. Затвердження порядку надання соціальних послуг ОГС. 5. Визначення джерел та механізмів державного фінансування надання соціальних послуг ОГС. 6. Посилення спроможності ОГС у наданні соціальних послуг. 7. Своєчасне звітування ОГС за надання соціальних послуг. 8. Проведення моніторингу та оцінки ОГС-надавачів соціальних послуг. 9. Посилення відповідальності за надані послуги. 10. Економічне обґрунтування ціни та ефективності соціальних послуг, наданих ОГС. 11. Обмеження надання соціальних послуг ОГС (монополія, корупційні ризики тощо)

Центральними інституційними механізмами взаємодії ОГС і органів державного управління протягом останніх років були:

- Координаційна рада при Президентові України;
- громадські ради, ради на обласному рівні, на міському рівні;
- консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах;
- громадські експертизи й моніторинги;
- громадські слухання;

- інформаційні запити до органів державної влади.

Утім на сьогодні **недостатньо реалізованим залишається потенціал** у формуванні змісту державної політики наступних суб'єктів:

- аналітично-експертного середовища;
- профспілкових організацій;
- організацій роботодавців.

Досі не створено Національний фонд сприяння розвитку громадянського суспільства.

Метою діяльності сучасних громадських організацій є стимулювання й розвиток потенціалу особистості, включення її в систему соціальних комунікацій через суспільно корисну практику та дозвілля. Ознаками громадської організації як соціального інституту є:

- наявність мети та завдань діяльності;
- структурованість;
- система цінностей, норм, ідеалів;
- набір соціальних позицій та ролей.

Як і будь-який соціальний інститут, вони створюються особою або групою осіб, пов'язаних спільною метою, і діють на основі програмного документа.

Разом із тим побудова продуктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залежить від прозорості діяльності цих органів, ступеня бюрократизації та рівня взаємної довіри. За даними експертного опитування, серед причин неефективності консультацій із громадськістю найперше називають:

- небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції;
- низьку якість пропозицій;
- відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- корупцію, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо.

Згідно з останніми дослідженнями в Україні вже запроваджено низку інструментів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства, що в цілому відповідає світовим підходам до такого фінансування, проте практика такої підтримки потребує суттєвого доопрацювання, зокрема в питаннях підтримки інституційного розвитку організацій. Детальніше варто зупинитися на двох основних інструментах, що активно використовуються як центральними органами виконавчої влади, так і місцевими органами влади:

- фінансова підтримка ОГС, спрямована на забезпечення діяльності та утримання їх. Доступна, як правило, лише для окремих видів ОГС, наприклад для громадських об'єднань ветеранів, інвалідів, фізкультурно-спортивних товариств, національних творчих спілок;

- фінансова підтримка ОГС, спрямована на виконання (реалізацію) програм (проектів, заходів), що розподіляється на конкурсних засадах.

Зокрема, фінансова підтримка ГО (окрім молодіжних та дитячих

організацій, організацій людей з інвалідністю та ветеранів) здійснюється на підставі проведення відповідних конкурсів. Підтримка проєктів (програм, заходів) здійснюється через різні структурні підрозділи обласних та міських державних адміністрацій, наприклад департаментами внутрішньої та інформаційної політики, департаментами соціального захисту населення, департаментами екології та природних ресурсів, управлінням туризму та курортів, департаментами з питань культури, національностей та релігії, службами у справах дітей, центрами СССДМ.

Усі ОГС для надання соціальних послуг і отримання фінансування з державного бюджету повинні відповідати певним критеріям, які затверджені наказом Мінсоцполітики від 14 листопада 2012 р. № 1039 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги» через соціальне замовлення. У той же час критерії мають декларативний характер, чітко розроблених характеристик досі немає.

В Україні лише 20 % НДО, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів влади (в середньому 17 % у загальному бюджеті цих організацій); 10 % – мають доходи від комерційної діяльності, наприклад соціального підприємництва. Частка доходів від такої діяльності складає в середньому 4 % бюджету організації.

Напрями роботи НДО різноманітні й залежать від профілю діяльності громадських інституцій та взаємин їх із цільовою групою. Це ефективний спосіб взаємодії, що відрізняється не тільки здатністю оперативно реагувати на потреби різних категорій населення, нові соціальні виклики і проблеми, але й низькими адміністративними витратами. Роль неприбуткових громадських організацій (НГО), як одного з основних елементів громадських інституцій, чий знання і досвід відіграють вирішальну роль при визначенні стандартів і специфіки створюваних інфраструктурних соціальних об'єктів і послуг, що надаються, а також як організаторів суспільного нагляду за дотриманням умов реалізації соціальних проєктів щодо підтримки різних категорій переселенців.

Спектр послуг ГО розширився як реакція на воєнні дії на сході України та повномасштабної військової агресії РФ в Україну, яка розпочалась 24.02.2024 р. Діяльність українських НДО було спрямовано на розселення, надання гуманітарної допомоги і пошук житла – вони взяли на себе основну відповідальність за забезпечення переселенців продуктами харчування, а також сприяли переселенцям в отриманні доступу до державних служб за рахунок приватних пожертв тощо.

Система державних соціальних закладів та відомств виявилася нездатною оперативно реагувати на появу нової соціальної проблеми. Державні структури не були достатньо гнучкими для створення системи комплексної допомоги, хоча переселенці, за даними досліджень, очікували насамперед допомоги від держави. Значну частину роботи щодо допомоги біженцям взяли на себе волонтери і громадські організації, частково підтримані міжнародними

партнерами.

Українське громадянське суспільство і в цьому питанні, як і щодо підтримки армії та просування реформ, доповнило зусилля державної допомоги і підтримки. Завдяки участі їх у долі переселенців, самовідданості в підтримці найбільш вразливих категорій, вмінню організувати та організуватись у пошуках ресурсів десятки тисяч сімей отримали реальну допомогу, відчули людську солідарність, зуміли адаптуватися до нових умов свого життя.

Водночас сьогодні зрозуміло – окремо ані держава, ані громадянське суспільство розв'язати проблему ВПО не в змозі. Потрібна співпраця, поєднання зусиль і координація. Це загалом впирається в налагодження ефективної комунікації по всьому ланцюжку причетних: від центральних та місцевих органів влади до громадських, волонтерських і переселенських організацій з підключенням бізнесу, міжнародних донорських структур та залученням засобів масової комунікації за рахунок налагодження державно-громадського міжсекторального співробітництва (партнерства).

Під державно-громадським міжсекторальним співробітництвом (партнерством) щодо надання соціальних послуг розуміють визначену нормативно-правовим актом відповідну систему співробітництва, яка базується: на зобов'язаннях, які мають юридичну силу; неформально досягнутих угодах; робочих відносинах співробітництва; планах дій, узгоджених низкою організацій. У рамках партнерства укладаються угоди щодо визначених політики і завдань програми надання соціальних послуг, розподілу відповідальності, ресурсів, ризиків і прибутків на визначений період часу. Партнерство між державними організаціями та НДО в системі соціальної роботи має на увазі досить різноманітний спектр угод про співпрацю, які формально закріплено у правових документах. Партнерство може також існувати між самими НДО без залучення держави, здебільшого на регіональному та місцевому рівнях.

До механізмів взаємодії органів державного управління і ОГС у наданні соціальних послуг на сьогоднішній момент відносяться:

1. Соціальне замовлення.
2. Соціальне партнерство. Міські цільові програми.
3. Державно-приватне партнерство (ДПП).
4. Соціальне підприємництво.

Соціальне замовлення – це засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для замовлення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. КМУ був ухвалений відповідний Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів. Виконавцями соціального замовлення виступають НДО.

Соціальне партнерство – залучення ГО до реалізації соціальних

програм. Відбір ГО щодо участі у програмі проходить за затвердженим до цільової програми Положенням на конкурсних засадах, де прописано критерії відбору організацій. За цими програмами зазвичай фінансуються статутна діяльність організацій, окремі заходи та активності.

ДПП – співробітництво між державою та територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» (далі Закон про ДПП) та іншими законодавчими актами. До сфер застосування механізму ДПП відноситься в тому числі надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом.

Види та форми ДПП визначаються ст. 5 Закону про ДПП, який закріплює невиключний перелік договорів, що можуть укладатися в рамках реалізації ДПП. До сфери ДПП слід віднести концесію, спільну діяльність, інвестиційні договори, договори управління та інші договірні інструменти. Механізм ДПП може бути застосовано для залучення на конкурсній основі інвестицій у соціальну сферу або передачі в управління об'єктів соціальної сфери, якими місцева громада сама управляти не може.

Соціальне підприємництво – «це діяльність із метою вирішення або пом'якшення соціальних проблем на умовах самоокупності, інноваційності та стійкості».

Окремо слід звернути увагу на певні **типи відносин між державними організаціями та НДО:**

- залежність НДО від уряду, які реалізують підготовлені державні програми і отримують державне фінансування (залежність від грошей, ідей і ресурсів);

- суперництво, де немає вихідних точок і немає бажання з обох боків досягти угоди і згоди;

- конструктивні відносини, що виникають у деяких ліберальних демократіях (як наголошують зарубіжні фахівці); сформовано партнерство для вирішення спільно узгоджених проблем у поєднанні з енергійною, але конструктивною дискусією з питань, з яких виникають розбіжності.

Державний сектор має безліч засобів задля побудови конструктивних партнерських відносин з неурядовими організаціями, зокрема: заохочення, партнерство, кооперація, контроль тощо. Насамперед можна виокремити основні політичні інструменти реалізації соціального партнерства: управління, регулювання та стимулювання неурядових організацій, співробітництво, участь у процесі розроблення політики, публічне висвітлення інформації, координація діяльності неурядових організацій тощо.

Водночас самі НДО здатні сприяти розвитку партнерства в такий

спосіб:

- лобіювання власних інтересів і пропозицій у державних установах;
- залучення громадян у реалізації соціальних державних програм;
- розроблення сумісних програм з органами місцевого самоврядування;
- вплив на регіональну та місцеву політику розвитку національних і міжнародних організацій;
- допомога урядам і донорам у розробленні більш ефективної стратегії розвитку шляхом зміцнення інститутів підготовки кадрів і підвищення потенціалу у сфері управління.

Більшість НДО створюються для вирішення тих проблем, які повинні вирішувати державні та муніципальні органи, – турбота про малозабезпечених, хворих - тобто вони здійснюють таку діяльність, яку неможливо здійснювати на комерційній, ринковій основі. У певних випадках третій сектор діє успішніше та економніше, аніж державні установи. Тому органам державної влади вигідніше передавати окремі повноваження і ресурси ГО на основі соціального контракту, аніж створювати додаткові структури. Співпраця держави та органів місцевого самоврядування з ГО виступає вагомим фактором підвищення ефективності використання ресурсів, що виділяються на соціальну сферу.

Слід зазначити цілу низку перешкод, що виникають у НДО на шляху побудови партнерських відносин із державними структурами: недостатня мережа соціального інформування, що звужує поінформованість щодо діяльності громадських організацій у вирішенні соціальних проблем і не сприяє обміну досвідом роботи; низький рівень участі населення у ГО; брак кваліфікованих фахівців тощо. Для покращання державного фінансування ОГС необхідне передусім удосконалення нормативно-правового забезпечення.

Переважна більшість успішних проєктів із надання соціальних послуг громадськими організаціями реалізується самостійно без залучення держави. Вирішенням може стати залучення фінансових ресурсів міжнародних фондів, які підтримують громадські організації до реалізації державних програм; створення регіональних координаційних рад із представників ГО з метою регулярного моніторингу рівня ефективності державних програм.

Важливою проблемою несформованості співробітництва між державним і недержавним секторами є низький рівень спроможності ОГС надавати соціальні послуги, ОГС лише тільки нарощують свій потенціал як надавачі соціальних послуг. Партнерство можна розглядати як один із найвищих проявів співпраці. І саме у сфері співпраці ГО та місцевих органів влади виникло поняття «міжсекторного партнерства».

До основних складників міжсекторного партнерства можна віднести:

- соціальні запити;
- інтереси партнерів;
- можливості та сильні сторони партнерів;
- зусилля партнерів, які взаємодоповнюють один одного; правила

взаємодії та взаємоконтролю;

- наявність проєкту як способу взаємоорганізації сторін;
- правове підґрунтя для партнерства.

Міжсекторне партнерство ґрунтується на:

- обопільній зацікавленості взаємодіючих сторін у пошуку шляхів вирішення соціальних проблем;
- об'єднанні зусиль, можливостей та ресурсів кожної сторони;
- взаємоприйнятному рівні контролю та врахування інтересів.

В Україні законодавство надає право НДО діяти на ринку соціальних послуг, залучати бюджетні кошти для здійснення такої діяльності й отримувати плату за послуги від отримувачів. Це означає, що **соціальні послуги можуть бути предметом продажу й купівлі, а система соціальних послуг розвиватиметься за законами ринкових відносин.** За умови раціонально розробленої нормативної бази це надає можливість НДО зміцнити свою фінансову базу, підвищити роль і забезпечити сталий розвиток.

Отже, серед проблемних питань, які негативно характеризують НДО, можна узагальнити:

- стихійність організаційного становлення НГО, обмеженість можливостей виявлення конструктивних ініціатив;
- тенденція розрізненості діяльності громадських організацій, їх самоізоляція, відсутність партнерських відносин між ними і координації діяльності;
- недостатній професіоналізм щодо надання соціальних послуг; відсутність кваліфікованих соціальних працівників, менеджерів; низька культура звітності та виконання договірних зобов'язань;
- недостатній фаховий контроль якості навчання та практики; слабкий зв'язок між НГО, державними структурами, діловими колами та міжнародними НДО тощо.

Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020 рр. **стосується таких напрямів:**

1. Інституціональна підтримка та фінансування ОГС.
2. Співпраця в соціально-економічному розвитку.
3. Співпраця у формуванні та реалізації державної політики.
4. Огляд міжнародних проєктів підтримки ОГС.

Наразі можливості ОГС надавати соціальні послуги обмежуються визначеними у законодавстві вимогами, згідно з якими у статутних документах обов'язково має бути прописано перелік соціальних послуг, категорії осіб, яким вони надаються, та необхідність дотримуватись у здійсненні своєї діяльності державних стандартів як за плату, так і безоплатно. До того ж служба повинна мати штатних працівників відповідної кваліфікації або залучати таких на

договірних основах для надання якісних соціальних послуг.

Крім того, ГО у своїй більшості зосереджують свою діяльність виключно на адвокаційній діяльності та **не мають на меті ставати суб'єктами надання соціальних послуг, вести господарську діяльність та відповідати критеріям надавачів соціальних послуг**. Спробуймо окреслити причини такої ситуації:

1. НДО не хочуть брати на себе відповідальність за формування послуг відповідно до стандартів, адже це вимагає значних фінансових і матеріальних витрат.

2. Державні структури досить часто не налаштовані на сприяння НДО. ГО відмовляються отримувати кошти з місцевих бюджетів, оскільки сама процедура їхнього отримання складна і тривала, а сума коштів не є адекватною зусиллям на отримання їх.

3. Іноді у процесі співпраці з НДО державні органи не ставлять за мету вирішувати соціальні проблеми, скоріше, демонструючи процес участі.

4. Відсутність Реєстру суб'єктів, що здійснюють соціальну роботу, провокує державні структурні підрозділи звертатися до одних і тих самих відомих ГО та не залучати до надання послуг новостворені об'єднання або взагалі ігнорувати ОГС як потенційних надавачів соціальних послуг.

5. Як правило, недосконале бюджетне планування – фінансуються установи, а не послуги – забезпечує інтереси надавачів, а не отримувачів соціальних послуг, стандарти соціальної послуги не враховуються при визначенні вартості соціальної послуги.

6. Влада непрозора щодо реальних витрат на соціальну сферу, зволікаючи з переходом до адресного надання соціальних послуг і визначення реальних потреб населення в допомозі.

Значно стримує налагодження ефективного партнерства між органами державного управління і ОГС відсутність Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги. Це створює незручності й додає роботи структурним підрозділам із питань соціального захисту відповідних міських, районних, обласних місцевих рад, місцевих адміністрацій та виконкомів. Водночас потенційні отримувачі соціальних послуг недостатньо поінформовані, а то і зовсім не поінформовані про НДО, що існують на їхній території, і перелік соціальних послуг, які можуть у них отримувати.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть основні суб'єкти надання соціальних послуг в Україні
2. Чому більшість українських ГО не сприймаються державою як рівноправний партнер у наданні соціальних послуг?
3. Які невирішені питання постають перед державними структурами системи соціальної роботи і організаціями громадянського суспільства щодо долучення до надання соціальних послуг?
4. Які риси соціально орієнтованих ГО?

5. Які причини зумовлюють процеси становлення НДО у соціальній сфері України?
6. Що являє собою громадянське суспільство? Чому воно важливе для розвитку держави?
7. Назвіть суб'єкти громадянського суспільства.
8. Який нормативний акт свідчить про важливість побудови громадянського суспільства в Україні?
9. Які основні напрямки реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні?
10. Які основні функції НДО?
11. Яка динаміка розвитку НДО в останні роки в Україні?
12. Які позитивні і негативні характеристики НДО?
13. Які питання діяльності НДО потребують на думку експертів законодавчого врегулювання?
14. Охарактеризуйте статистику щодо діяльності благодійних організацій в Україні.
15. Які основні функції державних організацій у наданні соціальних послуг і умови залучення ОГС до надання соціальних послуг?
16. Назвіть центральні інституційні механізми взаємодії ОГС і органів державного управління.
17. Чий потенціал недостатньо реалізується у формуванні змісту державної політики?
18. Що є метою діяльності сучасних громадських організацій?
19. Назвіть ознаки громадської організації як соціального інституту
20. Від чого залежить побудова продуктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю?
21. Які причини неефективності консультацій із громадськістю?
22. Які основні інструменти активно використовуються як центральними органами виконавчої влади, так і місцевими органами влади для фінансової підтримки ГО?
23. Яка роль НДО в організації допомоги ВПО з початку військової агресії РФ?
24. Що розуміють під державно-громадським міжсекторальним співробітництвом (партнерством) щодо надання соціальних послуг?
25. Що відноситься до механізмів взаємодії органів державного управління і ОГС у наданні соціальних послуг?
26. Дайте тлумачення понять – «соціальне замовлення», «соціальне партнерство»,
27. «державно-приватне партнерство», «соціальне підприємництво».
28. Охарактеризуйте типи механізмів соціального партнерства.
29. На яких рівнях може бути досягнуто соціальне партнерство?

30. Які можна виділити типи відносин між державними організаціями та НДО?

31. Якими засобами, інструментами володіє державний сектор у соціальній взаємодії з НДО?

32. У який спосіб НДО здатні сприяти розвитку партнерства?

33. На вирішення яких проблем спрямовується діяльність НДО?

34. Які перешкоди виникають у НДО на шляху побудови партнерських відносин із державними структурами?

35. Що таке «міжсекторальне партнерство»? , які можна виділити його складники?

36. На чому ґрунтується міжсекторальне партнерство?

37. Які можна узагальнити проблемні питання, які негативно характеризують НДО як надавачів соціальних послуг.

38. Які можна узагальнити основні напрямки співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства?

39. Чому ГО у своїй більшості не мають на меті ставати суб'єктами надання соціальних послуг, вести господарську діяльність та відповідати критеріям надавачів соціальних послуг?

Тема 6

Вплив децентралізації на державне управління соціальним захистом

План

1. Головні напрямки реформування державного управління соціальною сферою.
2. Децентралізація управління соціальним захистом: сутність, проблеми та перші кроки.
3. Особливості організації соціальної роботи на рівні громади.

Література:

1. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейц.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO». Київ : Софія-А, 2013. 160 с.
2. Кравченко М. В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Демократичне врядування : наук. вісн. : електрон. фах. вид.* Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8.
3. Лопушинський І. П., Ковнір О. І. Децентралізація влади в Україні : гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт.: Іжа М. М., Бакуменко В. Д., Попов С. А. та ін.; за ред. Іжа М. М., Бакуменка В. Д., Попова С. А. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 153-162.
4. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.
5. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу : нац. доп. / за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НАН України М. А. Хвесика. Київ : ДУІЕПСР НАН України, 2017. 864 с.
6. Яковенко І. В., Павлюк В. В. Проблеми побудови децентралізованої моделі. *Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія : Державне управління / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя : КПУ, 2019. № 1 (65). С. 116-121.*

1. Головні напрямки реформування державного управління соціальною сферою.

Стратегію реформування державного управління України та План дій з її реалізації розроблено на основі європейських принципів державного управління, визначених Програмою SIGMA (*SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management, спільна ініціатива, створена ЄС і Організацією економічного співробітництва та розвитку задля оцінки якості держслужби, сервісів і управління в країнах світу, від якої суттєво залежить фінансова допомога та інвестиції ЄС*).

Реформу державного управління називають «реформою реформ», бо дієва

система державного управління – один з основних чинників конкурентоспроможності країни. А мета Стратегії реформування державного управління – удосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Реформа державного управління також потребує посилення спроможності центральних органів виконавчої влади, відповідальних за різні напрями реформування.

Зберігаючи стратегічні орієнтири реформування державного управління, КМУ своїми пріоритетними завданнями визначив:

- цифровізацію адміністративних послуг;
- оптимізацію внутрішніх управлінських процесів;
- оновлення процесів формування політики;
- підвищення якості урядових рішень.

Європейські принципи належного врядування задають базові показники, щодо яких можна вимірювати прогрес реформи державного управління в Україні, у тому числі у сфері соціальної роботи.

У рамках державного управління у сфері соціальної політики і соціальної роботи ключовими моментами є:

- децентралізацію і організацію соціальних послуг на рівні громади;
- деінституціоналізація закладів для дітей та закладів соціального обслуговування;
- упровадження інноваційних технологій та дієвих інструментів державного управління.

Перехід України до сталого соціально-економічного розвитку, її інтеграція до європейського і світового співтовариства вимагає перш за все реформування державного управління. Уже у 2014 р. парламент і КМУ почали здійснювати інституційні зміни різних сфер державного управління за такими напрямками:

- зменшення кількості контрольних органів та їхніх функцій відповідно до європейських стандартів;
 - децентралізація та передача органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів;
 - відкриття в регіонах «прозорих офісів»;
 - скорочення кількості державних службовців з оновленням державних кадрів;
 - введення конкурсного відбору на державні посади;
 - запровадження надання електронних адміністративних послуг;
- розроблення та прийняття законів про відкриті дані, що підлягають оприлюдненню Державним агентством з питань електронного урядування.

Основні напрями комплексної реформи державного управління сфокусовано на підготовці якісних урядових рішень, формуванні професійної державної служби, упровадженні електронного врядування та наданні доступних послуг громадянам.

2. Децентралізація управління соціальним захистом: сутність, проблеми та перші кроки.

Однією з головних реформ у названому пакеті є децентралізація, яка полягає в реформуванні державного управління шляхом передачі повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування.

Відповідно, у Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» одним із пріоритетних напрямів визначено децентралізацію через реформування регіональної політики.

Існує велика кількість визначення поняття «децентралізація». Програма розвитку ООН (ПРООН) визначає децентралізацію як *реструктуризацію та реорганізацію влади таким чином, щоб існувала система спільної відповідальності між інститутами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях згідно з принципом субсидіарності, що підвищить якість та ефективність системи управління через надання більших повноважень субнаціональним рівням.*

Децентралізація розглядається Програмою розвитку ООН (ПРООН) ПРООН як частина реформування загальної системи управління будь-яким суспільством. Це процес, за допомогою якого повноваження, відповідальність, влада, ресурси та підзвітність переносяться з центральних рівнів влади на субнаціональні рівні. Концептуально децентралізацію пов'язано з роллю та взаємозв'язком між центральними та субнаціональними інститутами: державними, приватними чи громадянськими. Удосконалене управління потребуватиме не тільки зміцненого центрального та місцевого самоврядування, але й залучення інших суб'єктів організацій громадянського суспільства та приватного сектора в партнерстві з урядом на всіх рівнях.

Необхідність децентралізації в Україні усвідомлена ще в середині першого десятиріччя XXI ст. Але, зазначають фахівці з державного управління, перша спроба здійснити реформу на засадах децентралізації 2005 р. виявилась невдалою, що зумовлено низкою причин:

- недостатньою розробленістю концептуальних основ реформування;
- нечіткою ідентифікацією її ризиків та загроз;
- відсутністю відповідних інституцій для здійснення реформи;
- короткостроковістю її підготовки та проведення;
- обмеженим колом залучених спеціалістів;
- недостатньою поінформованістю щодо запропонованих реформою змін.

У концепції децентралізації реалізується новий підхід до розподілу й реалізації владних і адміністративних функцій, який передбачає відхід від ієрархічної системи управління та організації державних органів управління, забезпечує високий рівень самостійності місцевих органів влади. Фахівці з

державного управління зазначають, що сьогодні урядування, а отже, й управління, може та повинно здійснюватися не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень та упровадження їх. Саме залучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади.

При цьому слід зазначити, що запровадження нової системи соціальної роботи в умовах децентралізації дозволяє нам виділити низку визначальних переваг:

- розроблення превентивного механізму раннього виявлення вразливості та запобігання складним життєвим обставинам;
- наближення системи соціальних послуг до місця проживання споживача;
- дієвість системи надання соціальних послуг;
- удосконалення адміністрування та управління соціальними послугами;
- запровадження державних стандартів соціальних послуг;
- демонополізація ринку соціальних послуг, створення системи моніторингу та оцінювання якості соціальних послуг;
- диверсифікація надавачів соціальних послуг (соціальне замовлення);
- перехід на фінансування соціальних послуг, а не закладу.

Основою державної політики в наданні послуг у сфері соціальної роботи має стати підхід, згідно з яким люди з різними формами соціальної вразливості повинні мати необхідну індивідуальну підтримку в тому середовищі, у якому вони живуть, працюють і де легко побачити їхні реальні потреби та перевірити якість надання послуги. Соціальні послуги, що надаються на рівні громади, мають бути максимально наближеними до місця проживання клієнта.

Насамперед передумовами проведення децентралізації сучасні науковці називають:

1. Правові засади.
2. Соціально-ментальні засади.
3. Людський капітал територіальних громад як головний соціальний ресурс децентралізації.

Базовою ланкою процесу децентралізації є територіальна громада. Для забезпечення реального народовладдя та ефективного самоврядування на низинному рівні суспільної організації життєдіяльності важливо сформувати дієздатні громади та їхні органи управління. В українському суспільстві ефективне здійснення реформи децентралізації ускладнюється наявністю великої кількості нечисленних населених пунктів у сільській місцевості та недостатньою дієздатністю місцевих рад.

Децентралізація формує зв'язки нової якості між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – ОТГ, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою.

Наразі триває II етап реформи децентралізації, який передбачає створення 100 % ОТГ.

Проблеми впровадження децентралізації

Науковці виокремлюють проблеми, що виникають у процесі упровадження реформи й можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей:

1. Тривалість процесу розгляду й ухвалення деяких ключових законопроектів щодо децентралізації влади у ВР України. Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання з упровадженням змін до Конституції України, що потрібні для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування.

2. Недостатня узгодженість і координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними та субнаціональними органами влади. Основний стратегічний документ у сфері регіональної політики – Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р. – наразі не формує зв'язок між регіональним розвитком і децентралізацією.

3. Відсутність правового підґрунтя розподілу функцій і відповідальності в секторах, які мають багаторівневе представлення, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їхнє оперативне управління та стратегічне планування й розвиток. Зокрема, відсутність обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання послуг, процедур моніторингу й оцінювання якості цього надання (певний прогрес є тільки у сфері соціальних послуг).

Усе вище перелічене стосується дієвості нормативно-правового механізму державного управління у реформі децентралізації, що, безумовно, впливає на організаційний механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.

У контексті завдань прискорення децентралізації зростає потреба у визначенні комплексу проблемних питань, які виникли під час упровадження цієї реформи, що свідчить про її недостатню нормативну й інституційну врегульованість і впливає на перспективи створення нових ОТГ. До таких проблем відносять:

- нечіткість меж управлінських повноважень ОТГ;
- невизначеність компетенцій громади у прийнятті деяких рішень;
- відсутність чітких перспектив того, що відбудеться після 100 відсоткового об'єднання громад, як це змінить структуру управління та розподіл адміністративних важелів і ресурсів;
- відсутність розуміння того, як ОТГ мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде взаємодія їх із цими територіальними

утвореннями;

- слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до процесів, що відбуваються загалом у країні, зокрема до секторальних реформ.

Водночас необхідно звернути увагу на фінансову децентралізацію, яка є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин. Органи місцевого самоврядування отримують фіскальну незалежність (делегування повноважень щодо прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання).

Одним із ключових напрямів, який наразі Мінсоцполітики реалізує в контексті реформи децентралізації, є докорінна зміна системи адміністрування соціальних програм, яка б передбачала встановлення нових вимог до якості послуг, що надаються населенню.

З метою підвищення якості надання послуг ще у 2016 р. було започатковано створення сучасних центрів надання послуг соціального характеру у форматі «Прозорий офіс» (пілотний проект – у м. Вінниця), що здійснюються виконавчими органами місцевого самоврядування за підтримки коштів Державного бюджету України та проекту Світового банку.

У результаті створення ОТГ реформується модель соціальної роботи на місцях і поетапно запроваджується модель адміністрування, яка передбачає надання соціальних послуг на базовому рівні – територіальній громаді за місцем проживання людини. Тобто за рахунок зміни регіональних адміністративних структур органів ПФУ та Державної служби зайнятості, запроваджуються мобільні форми надання соціальних послуг та окремі віддалені робочі місця в сільських та віддалених районах ОТГ. У 2019 р. було завершено процес оптимізації структури територіальних управлінь ПФУ: кількість територіальних управлінь скоротилася з 683 (2015 р.) до 55 (2019 р.), або на 92 %.

Водночас відбуваються відповідні поновлення в порядку нарахування соціальних виплат та побудови розширеної мережі фронт-офісів. Тобто прийом документів на призначення усіх виплат, державних допомог, субсидій, пенсій, послуг, що надаються в системі соціального страхування, інших послуг, незалежно від того, хто їх фінансує, в ОТГ організовується безпосередньо в центрах надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Отже, одним із найсуттєвіших очікуваних результатів реформи є розширення можливості створювати на території громади соціальні послуги, яких потребують її мешканці.

Тепер у цій сфері відбувається децентралізація повноважень у межах самого місцевого самоврядування, що дає змогу розвивати соціальні послуги для сімей та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, за місцем проживання через створення системи соціальної роботи та розвиток соціальної інфраструктури.

Розвиток спроможності громад у провадженні соціальної політики,

надання їм методичної допомоги є одним із пріоритетів, включених до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. .

Слід зазначити, що в рамках Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, яка була затверджена розпорядженням КМУ від 8 серпня 2012 р. № 556-р , залишилися невирішеними такі питання:

- не визначено перелік, обсяг та види соціальних послуг, що гарантовані державою особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, на безоплатній основі;

- не досліджено питання щодо необхідності утворення комплексних центрів із надання соціальних послуг;

- не забезпечено рівноправної участі всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги, у процесі надання їх, оскільки й досі існують проблеми у сфері фінансування соціальних послуг недержавних надавачів;

- не удосконалено інформаційно-аналітичну систему соціального захисту населення шляхом включення до неї відомостей про перелік соціальних послуг, реєстр суб'єктів, які надають соціальні послуги, реєстр осіб, які отримують соціальні послуги;

- не налагоджено співпрацю з громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними організаціями, що надають соціальні послуги;

- не забезпечено заходів для активізації здійснення громадського контролю за якістю та ефективністю надання соціальних послуг надавачами всіх форм власності.

КМУ здійснено наступні кроки для вирішення питання налагодження соціальних послуг у ОТГ:

- запроваджені єдині правила та вимоги для всіх надавачів соціальних послуг;

- розроблені та затверджені стандарти надання соціальних послуг (станом на 1 січня 2020 р. існує 15 прийнятих державних стандартів надання соціальних послуг, які не покривають усіх законодавчо визначених соціальних послуг (дві соціальні послуги не мають затвердженого стандарту надання їх);

- створюється нормативно-правова база для запровадження соціального замовлення соціальних послуг у НДО;

- затверджений порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах.

Надання соціальних послуг делеговано місцевій владі, яка виявилася зовсім не готова для цього. У більшості випадків місцеві органи влади не розуміють, яким чином планувати, організовувати та надавати соціальні послуги з урахуванням визначених потреб, які види й обсяги соціальних послуг є достатніми для мешканців громади, які механізми фінансування та форми співпраці можна використовувати. Незначною є кількість недержавних надавачів соціальних послуг порівняно з надавачами державної та муніципальної форми власності. З цим також пов'язано проблему відсутності

розвитку ринку надання соціальних послуг населенню, що впливає на якість їх. Існування механізму соціального замовлення соціальних послуг за кошти місцевої влади не стимулює недержавних надавачів брати участь у конкурсі.

З 1 січня 2020 р. набрала чинності нова редакція Закону України «**Про соціальні послуги**», якою змінюється розподіл повноважень центральних та місцевих органів влади, а також встановлюється система соціальних послуг та її учасників, етапи визначення потреб, планування, організації та фінансування соціальних послуг. Повноваження у сфері соціальних послуг передають громадам - максимально близько до отримувачів цих послуг. Щоб реалізувати їх, у громаді мають створити відповідний структурний підрозділ. Кожна ОТГ зобов'язана надавати базові соціальні послуги, що повинні надаватися за відповідними соціальними стандартами, які затверджує Мінсоцполітики.

3. Особливості організації соціальної роботи на рівні громади.

Зауважимо, на рівні громад виробничу інфраструктуру розвинуто досить слабо, виникає необхідність практично «з нуля» створювати підрозділи із соціальними працівниками та фахівцями з соціальної роботи. Громади часто не мають досвіду, кваліфікованих кадрів, спеціального обладнання, навичок оформлювати договори і робити розрахунки.

У чинному законодавстві також немає необхідної чіткості щодо розподілу повноважень у сфері соціальної роботи між районним рівнем та рівнем громад. Тому виникає закономірна необхідність урегулювання роздвоєності повноважень за рахунок перерозподілу повноважень і перепрофілювання або об'єднання вже наявних державних установ соціальної сфери. За районом можна залишити деякі контрольні функції за якістю надання послуг, але тільки в суворо регламентованому вигляді. Крім того, має бути чіткий перелік послуг, який може надаватися на рівні району,

- спеціалізовані інтернати, дитячі установи несімейного типу. Інші функції закріпити суто за громадами. Наприклад, у 1-му півріччі 2019 р. структурними підрозділами з питань соціального захисту населення Запорізької, Київської, Миколаївської, Львівської, Одеської, Чернівецької, Чернігівської, Черкаської облдержадміністрацій не були забезпечені оцінювання та аналіз проблемних питань спроможності пілотних ОТГ та не поінформоване Мінсоцполітики. Постає необхідність удосконалення системи критеріїв оцінювання результатів децентралізації як самою громадою, так і відповідними структурами обласного рівня. Найбільшу вагу матиме впровадження належного державного нагляду за органами місцевого самоврядування в частині дотримання Конституції і законів України зі встановленням адміністративної відповідальності за умисне невиконання відповідних законів, що звужують або позбавляють мешканців ОТГ права користування якісними соціальними послугами та прав у сфері захисту прав дітей.

Доцільним є внесення змін до ст. 11 Закону України «Про соціальні послуги» з метою усунення дублювання повноважень районного рівня та рівня ОТГ у сфері організації надання соціальних послуг.

Станом на 2021 р. в Україні створено 1 469 ОТГ.

Дослідження розвитку соціальних служб і послуг у громадах показав, що ступінь доступності до соціальних послуг має регіональну диференціацію і відбивається, відповідно, на якості соціальної підтримки та соціального захисту населення.

Аналіз показників дає підстави стверджувати, що Рекомендації Мінсоцполітики не виконуються стосовно чисельності фахівців із соціальної роботи, а в деяких громадах і зовсім відсутні.

Наразі кожна ОТГ обирає свій варіант моделі з надання соціальних послуг уразливим категоріям населення, які опинились у складних життєвих обставинах. При цьому виникають питання взаємодії між управліннями у сфері соціальної підтримки населення та ОТГ.

Відповідно, виконавчі органи рад ОТГ створюють різноманітні структурні підрозділи, які покликані вирішувати соціальні проблеми різних верств населення. Серед них:

1. Управління/відділи надання соціальних послуг.
2. Відділ соціального захисту.
3. Відділ освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення.
4. Відділ сім'ї, молоді, спорту та соціального захисту населення.
5. Відділ соціальної допомоги/Відділ охорони здоров'я та соціального захисту населення.
6. Відділи охорони здоров'я та соціальної сфери.
7. Сектори соціального захисту населення.
8. Сектор соціальної допомоги вдома.
9. Соціально-гуманітарні відділи та ін.

Хоча ОТГ надано повноваження самостійно приймати рішення про організацію й функціонування системи соціальної роботи, але найчастіше пріоритет надається медицині, освіті. Передусім існують різні варіанти: реорганізація тих, що існують, або створення нових соціальних установ, укладання договорів з НДО, соціальними службами тощо.

Доречним буде запровадження дієвих інструментів державного управління: постійно діючого моніторингу визначення потреб жителів громади, аналізу ресурсів, що існують, і залучення додаткових та створення динамічної, гнучкої мультимодальної системи соціальної роботи, яку буде розглянуто в наступному розділі.

Незважаючи на позитивні зрушення у формуванні нової системи соціальної роботи в ОТГ, виникає спектр питань стосовно зміни структури управління та розподілу адміністративних важелів і ресурсів: як ОТГ мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде їхня взаємодія із

цими територіальними утвореннями стосовно організації ефективної системи соціальної роботи; як реформування місцевого самоврядування пов'язано з секторальними реформами.

Питання для самоконтролю

1. На основі чого розроблено стратегію реформування державного управління в Україні?
2. Чому Реформу державного управління називають «реформою реформ»?
3. Які пріоритети реформування державного управління визначив КМУ?
4. За якими напрямками почали здійснювати інституційні зміни різних сфер державного управління?
5. Дайте характеристику головних складників реформи державного управління в Україні.
6. У чому полягає децентралізація державного управління?
7. Які причини невдалої спроби децентралізації 2005 року?
8. Які переваги нової системи соціальної роботи в умовах децентралізації?
9. Які передумовами проведення децентралізації?
10. Які існують проблеми впровадження децентралізації?
11. У чому полягає фінансова децентралізація і як вона впливає на зміну системи адміністрування соціальних програм?
12. Як змінюється надання соціальних послуг в умовах децентралізації?
13. Які кроки здійснено КМУ для вирішення питання налагодження соціальних послуг у ОТГ?
14. Яке значення нової редакції Закону України «Про соціальні послуги»? Які його переваги та недоліки?
15. Які структурні підрозділи в ОТГ покликані вирішувати соціальні проблеми різних верств населення?

Тема 7

Європейський досвід реформування механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи

План

1. Становлення і розвиток моделей соціальної політики та соціальної роботи у країнах ЄС.
2. Програмні документи та інститути соціальної політики.
3. Загально профільні та спеціалізовані служби соціального обслуговування й соціальної роботи.
4. Європейські практики реформування державного управління та вплив їх на розвиток системи соціальної роботи.

Література:

1. Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм : монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с
2. Медяник В.А. Світові моделі соціальної політики: досвід для України та шляхи впровадження. Правове забезпечення політики держави на 22 сучасному етапі її розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 63-66.
3. Мельничук Л. М. Концептуальні підходи до вимірювання соціальної складової регіонального розвитку: міжнародний досвід. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2015. № 4. С. 31-37.
4. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.

1. Становлення і розвиток моделей соціальної політики та соціальної роботи у країнах ЄС

Українська держава обрала шлях інтеграції до ЄС, який є пріоритетним як для зовнішньої, так і для внутрішньої політики країни. Втілення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами- членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію між Україною та ЄС), потребує не тільки адаптації національного права до права ЄС, а й упровадження європейських соціальних стандартів у систему соціальної роботи. Тому своєрідної значущості набуває дослідження зарубіжного досвіду становлення та розвитку соціальної політики та соціальної роботи, а також механізмів та інструментів державного управління у розвинених та транзитивних європейських країнах.

Значний досвід здійснення соціальної політики і соціальної роботи в ЄС

показав, що ці країни пройшли шлях від благодійності в соціальній підтримці населення до формування «держави загального добробуту», або соціальної держави, яка гарантує для своїх громадян оптимальну систему соціальної безпеки і соціального захисту.

Цілком зрозуміло, що відповідна національна орієнтація держави загального добробуту має важливий вплив на стратегії і методи соціальної роботи.

Функції державних органів управління в цьому процесі полягають у такому:

- гарантувати доступ до послуг усім тим, хто має право на отримання допомоги;
- позбавити споживачів від високих витрат;
- забезпечити достатність і доступність послуг;
- сформувати дієву систему соціального захисту.

Процес розширення ЄС, розвиток міжнародних зв'язків і глобалізація в цілому ведуть до розширення діапазону дій соціальної політики, інтенсивного розвитку її зовнішнього виміру і правового оформлення її досягнень. Намір ЄС разом із виправданим єдиним економічним простором побудувати єдиний соціальний простір, що функціонуватиме відповідно до чітко фіксованих юридичних норм, викликаний вимогами часу, викликами ХХІ ст.

У сучасних умовах формування соціальної політики в країнах ЄС здійснюється під впливом таких тенденцій:

- значні демографічні зміни, суть яких полягає в загальному старінні населення в державах – членах ЄС і зростання чисельності людей похилого віку;
- активізація участі жінок на ринку праці та зміни в гендерному балансі;
- досить високий рівень безробіття, особливо серед людей старшого віку;
- зростання кількості домогосподарств порівняно зі зростанням населення, зокрема збільшення кількості домогосподарств без працюючих осіб.

У таких умовах стратегію державної соціальної політики країн ЄС спрямовано на:

- забезпечення сталого рівня життя населення;
- підвищення рівня зайнятості, зменшення нерівності в доходах;
- посилення соціального захисту населення й подолання бідності.

Водночас державна соціальна політика визначає пріоритетні сфери діяльності соціальних служб. Ці пріоритети змінюються залежно від конкретних умов соціально- економічного розвитку тієї чи іншої країни.

Роль держави, основ розподілу, економічної та соціальної політики у втіленні в життя ефективної системи соціальної роботи вважається важливою в побудові тих чи інших ідейних моделей. Наприклад, шведський вчений Еспінг Андерсен з урахуванням зазначених детермінант виокремив три важливі базові

моделі соціального захисту в державах з промислово розвиненою економікою:

- ліберальна модель - заснована на принципі виявлення розміру доходів громадян і відповідного надання адресної підтримки тим, хто не має доходів із певних причин (Великобританія, частково Нідерланди, Іспанія, Італія та ін.);
- консервативна модель – заснована на страхуванні та збереженні того ж життєвого рівня, який був у період трудової активності, при виході на пенсію, під час захворювання, інвалідності тощо (країни Західної Європи – Німеччина, Австрія, Франція, Бельгія та ін.);
- соціал-демократична модель – заснована на упровадженні системи соціальної підтримки за головним принципом – «хто ти є», і надається незалежно від прибутків і трудового статусу одержувача (Скандинавські країни).

Моделі держави загального добробуту може бути класифіковано за різними критеріями, які мають вплив на відповідну політику, соціальну політику, систему соціального захисту і правові та економічні системи.

У класифікації Р. Тітмуса надається три моделі: залишкова, інституціонально-перерозподільча, індустріальних досягнень/діяльності. За класифікаційну ознаку покладено принципи надання державного соціального захисту. Саме моделі Р. Тітмуса послужили підґрунтям щодо подальшої систематизації різних систем соціальної політики та її складників.

Моделі соціального захисту

Регіони	Назва країни	Характеристика моделі
Скандинавські країни	Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія	Державу соціального добробуту реалізовано найбільш повно
«Бісмаркові» країни	Австрія, ФРН	Інституціональна модель, де задовольняються основні потреби з певним ступенем перерозподілу
Англосаксонські країни	Великобританія, США, Австралія, Нова Зеландія	Залишкова модель, коли задовольняються потреби тільки за заслуги на роботі
«Південне узбережжя»	Іспанія, Португалія, Греція, Італія, Франція	Соціальний захист тільки на початковому етапі

Усі моделі соціального обслуговування побудовано за **принципом децентралізації**, тобто повноваження у сфері соціальної роботи закріплено за державними органами регіонального і місцевого рівнів управління, а також переходом до змішаної економіки, а саме наявністю широкого переліку джерел фінансового забезпечення. Структура постачальників соціальних послуг розрізняється за видом дії інституціональних обмежень, зокрема залежно від домінування ринкових принципів господарювання, рівня розвитку економіки, ролі громадянських інституцій (церков, асоціацій, професійних спілок) і прийнятої системи цінностей і соціальних стандартів у суспільстві, ступеня соціальної відповідальності населення, культурних традицій і ментальності.

Узагалі всюди спостерігається включення недержавного сектору в

державне управління розвитком системи соціальної роботи і різняться *традиційним* або обумовленим впливом певних факторів за характером інтеграції. Дія *традиційного* характеру інтеграції полягає у високому рівні розвитку добровільних (наприклад, парапрофесіонали в Нідерландах) і неформальних (наприклад, католицька відповідальність сімей за турботу в Італії і Португалії) форм догляду та соціального обслуговування.

Типовими причинами перегляду чинних систем соціального обслуговування є ресурсні обмеження державного сектору в умовах зростання потреб, зумовленого демографічними змінами і впливом криз різної спрямованості.

Зараз у межах ЄС відбувається конгрегація (злиття) цих моделей і навіть розширення їхніх рамок. Щоб простежити становлення сучасних моделей соціальної політики в європейських державах, необхідно звернутися до генези розвитку соціальної роботи й зародження концепцій соціальної держави та загального добробуту.

У багатьох країнах ЄС використовується корпоративістська модель соціальної політики і соціальної роботи. Корпоративістській моделі притаманна законодавчо закріплена співучасть державних і громадських структур у вирішенні проблем індивіда, групи, громади. Держава делегує частину обов'язків із соціального захисту (і перш за все щодо соціального страхування) професійним, релігійним та іншим добровільним організаціям із дотриманням принципу субсидіарності.

Вирішальні функції соціальної роботи належать промисловим корпораціям і профспілкам. На регіональному і місцевому рівнях соціальною роботою займаються місцеві асоціації підприємців, профспілки і держава (Німеччина, Австрія, Нідерланди, Бельгія, Швейцарія, окремі елементи у Франції та Італії). Зокрема, для Голландії та багато в чому Бельгії характерна так звана «секторизація» (інтереси різних груп населення представляють окремі структури). Багато організацій, які займаються соціальною роботою і наданням індивідуальних соціальних послуг, формувались як «секторні», приватно керовані, але фінансовані переважно державою. Водночас місцева влада створювала соціальні служби тільки там, де подібні ініціативи відсутні.

Етатистську модель соціальної політики орієнтовано на централізовану, екстенсивну (що кількісно розширює) і дорогу систему соціального забезпечення. Намагання забезпечити рівність приводить до сильної державної участі в соціальному обслуговуванні і виплаті соціальної допомоги, контроль реалізації державної соціальної політики здійснюється місцевими органами влади, підзвітними центральному уряду (Скандинавські держави). Лівова частка соціального захисту забезпечується через зайнятість населення.

Для країн Центральної, Західної і Північної Європи основними є корпоративістська та етатистська моделі соціального захисту. Романомовні держави використовують переважно патерналістську модель соціальної

політики і соціальної роботи, для якої є характерним намагання досягти ефективності, використовуючи фонди на забезпечення найбільш вразливих членів суспільства, які не в змозі самі себе забезпечити. Модель вирізняється низьким рівнем участі державі у вирішенні соціальних проблем. Основний тягар соціального забезпечення лежить на сім'ї та приватних благодійниках. У Скандинавських країнах діють змішані моделі, у яких проявляється суперечність між корпоративістською та етатистською моделями.

Вочевидь, незважаючи на розмаїття моделей соціальної політики країн ЄС, можна стверджувати, що вони є здебільш соціально орієнтованими державами. Їх відмінності проявляються у ступені реалізації «соціальності», коли загальний добробут вибудовується відповідно до соціально- економічних умов конкретного суспільства, дотримання принципу справедливості та за безпосередньої участі держави.

Державна соціальна політика країн ЄС в широкому її контексті (включаючи витрати на розвиток людського капіталу) є найважливішим чинником, що зумовлює одну з головних характеристик сучасного європейського суспільства – низький рівень диференціації доходів, значний рівень соціальної рівності.

Останнім часом можна зустріти і спрощений підхід до визначення моделей, згідно з яким у сучасному світі розвиваються **лише дві моделі соціального захисту**: ліберальна (залишкова) та соціально-демократична. **Ліберальна** – забезпечення державою рівних можливостей для самореалізації, скорочення обсягу соціального захисту. **Соціально-демократична модель** має на меті досягнення соціальної справедливості та подолання нерівності. Держава при цьому має гарантувати та забезпечувати визначений рівень доходів та соціальних послуг незалежно від трудового внеску. Соціальний захист у цій моделі гарантується як норма, а потреби населення є підставою для визначення межі соціальних витрат.

Можна визначити, що Україні найбільш оптимальною моделлю буде поєднання ліберальної і соціально-демократичної європейських моделей розвитку соціальної політики та, відповідно, системи соціальної роботи.

2. Програмні документи та інститути соціальної політики

Концепції соціальної держави, держави загального добробуту виникли в Європі в кінці XIX ст. Ідеологія колективної солідарності дозволила в різних країнах західної цивілізації втілити моделі «соціальної держави» (в німецькомовних країнах) і «держави загального добробуту» (в англійськомовних країнах) за рахунок вирішення проблем справедливого суспільного розподілу і перерозподілу в умовах вільного ринку.

Е. Гідденс, англійський соціолог, наприкінці XX ст. виокремив суттєві риси дієвої європейської соціальної моделі:

- Державне регулювання, високий рівень податків у ВВП.

- Потужна соціальна система, яка гарантує захист усім верствам населення, але в першу чергу - уразливим категоріям.
- Лімітування формування економічних та інших форм нерівності.
- Збільшення ролі профспілок та організацій, які виражають права найманих працівників.
- Зростання добробуту та створення нових робочих місць.
- Дослідник наполягає на оновленні європейської соціальної моделі та перетворенні її в «соціальну інвестиційну державу».

Соціальна політика, соціальне забезпечення і соціальна робота в західноєвропейських країнах концептуально спираються на Європейську соціальну хартію, яку було прийнято 18 жовтня 1961 р. Ключові цілі Європейської соціальної хартії, сформульовані в її преамбулі: користування соціальними правами без дискримінації, поліпшення рівня життя, підвищення добробуту населення держав, які приєдналися до неї і ратифікували її в повному обсязі або в межах обов'язкового мінімуму. Найсуттєвішою подією було затвердження ООН у 2016 р. Sustainable Development Goals (SDG) – Цілей сталого розвитку. Цей документ містить 17 статей, що спрямовані на підвищення соціального добробуту всіх людей до 2030 р. Тому Європейське відділення Міжнародної ради з питань соціального забезпечення (International Council on Social Welfare, далі – ICSW) пріоритетним напрямом у сфері міжнародного співробітництва вважає оновлення національних моделей соціальної роботи в контексті сталого розвитку. Зважена соціальна політика і соціальна робота сприяють всебічному соціально-економічному зростанню європейських країн – за рахунок розвитку людського капіталу та підвищення продуктивності праці, а також підтримки внутрішнього попиту і структурної перебудови національних економік.

В європейських країнах в основу засад соціальної політики закладено ідеї соціальної держави та соціально орієнтованої ринкової економіки, які розкриваються через сукупність інваріантних властивостей соціальних інститутів:

- визнання соціальних прав громадян і взяття державою на себе соціальних зобов'язань;
- соціальна підтримка для всіх членів суспільства;
- існування державних систем соціального захисту;
- прийняття державою відповідальності за рівень добробуту громадян;
- існування інститутів громадянського суспільства, і насамперед інституту соціального діалогу.

Аналіз досвіду організації та розвитку соціальної роботи в європейських країнах дозволив виокремити найбільш важливі напрями соціальної роботи:

- соціальна робота в громаді (соціальний розвиток громади – це практична модель соціальної роботи в багатьох країнах сучасного світу. Мета

цього виду діяльності - покращити соціальні та економічні умови життя людей за допомогою їхньої соціальної інтеграції та активізації);

- вулична соціальна робота («аутріч-робота» – метод взаємодії з уразливими групами клієнтів (споживачі наркотиків, працівники комерційного сексу, люди без визначеного місця проживання));

- соціальна робота в закладах охорони здоров'я (захист прав пацієнтів, соціальна адаптація хворих людей до перебування поза стаціонаром після закінчення лікування, організація догляду та медичного обслуговування хворих людей вдома після курсу інтенсивної терапії, трудотерапія інвалідів);

- превентивна соціальна робота (профілактика ризиків та захворювань, наркоманії, алкоголізму, розроблення програм з оздоровлення населення);

- соціальна робота в освітніх установах (робота з дітьми та студентами, які важко адаптуються до нових освітніх програм; допомога в захисті соціальних прав студентів, організація їхнього соціального життя; допомога іноземним студентам);

- соціальна робота з різними категоріями дітей, які потребують соціального захисту та підтримки;

- соціальна робота на підприємствах (розвиток людського потенціалу, профілактика безробіття, організація перепідготовки та перекваліфікації, професійного навчання, психологічна адаптація осіб, змушених міняти професію);

- соціальна робота в системі правоохоронних органів (допомога слідству у підготовці необхідних документів для судових інстанцій, участь соціального працівника в судовому розгляді. У суді соціальний працівник виступає в ролі адвоката або захисника інтересів клієнтів, найчастіше неповнолітніх, інвалідів або людей похилого віку);

- соціальна робота у пенітенціарних установах (консультування ув'язнених, а також допомога в їхній адаптації до життя в ізоляції від суспільства. Деякі фахівці займаються психіатрією і виконують обов'язки медичних працівників у тюремних медичних службах);

- соціальна робота в геронтологічних центрах (поліпшення системи соціального забезпечення, посилення підтримки літніх людей з боку сім'ї та родичів. У роботі з людьми похилого віку в спеціальних геронтологічних центрах, стаціонарах, напівстаціонарах, центрах денного перебування соціальні працівники надають соціально-медичні, соціально-педагогічні, психологічні послуги);

- «супервізія» у соціальній роботі (для вирішення проблем професійного вигорання та підвищення рівня професіоналізму соціальних працівників існують фахівці - супервізори, які виконують освітню, підтримувальну, контрольну функції);

- соціальна робота з мігрантами та біженцями (трудова та професійна адаптація мігрантів, вирішення питань їхніх матеріальних труднощів,

формування гармонійної системи відносин мігрантів із місцевим населенням, запровадження системи правового захисту мігрантів, припинення й недопущення всіх форм дискримінації);

- соціальна робота з людьми, які мають інвалідність (консультаційні послуги та підтримка, догляд, супроводження, проживання в соціальних сім'ях або будинках, реалізація права на працю для людей з обмеженими можливостями, організація групового проживання або проживання з отриманням послуг) та ін.

Значна частина програм соціально-правового захисту і соціальної роботи в зарубіжних країнах здійснюється організаціями, які не є державними соціальними службами. Такі організації існують вже багато десятків років, здійснюють свою діяльність одночасно в декількох країнах і зарекомендували себе як ефективні суб'єкти соціальної роботи на міжнародному рівні. Серед них:

- Дитячий фонд ООН, або ЮНІСЕФ (UNICEF).
- Міжнародна релігійно-філантропічна організація «Армія Спасіння».
- Міжнародний рух «Анонімні алкоголіки і анонімні наркомани».
- Міжнародний Червоний Хрест.
- Організація «Міжнародна амністія».
- Міжнародна федерація соціальних працівників та ін.

Необхідно звернути увагу на Європейське відділення Міжнародної ради з питань соціального забезпечення, що з 2007 р. має статус незалежної неурядової організації, активно взаємодіє з Радою Європи і входить до Комісії у справах неурядових організацій. У пріоритетні напрями діяльності регіонального відділення входять завдання:

- подолання бідності;
- соціальної ізоляції та сегрегації вразливих груп населення;
- організація соціального захисту та обслуговування громадян похилого віку, людей з інвалідністю, дітей та молоді, емігрантів і вимушених переселенців.

Діяльність відділення здійснюється на членські внески, що надходять від національних комітетів Міжнародної ради з питань соціального забезпечення.

Новий рівень взаємодії органів влади і громадськості у сфері соціальної роботи

Необхідно звернути увагу на активну участь громадських об'єднань у формуванні громадської думки, публічної політики, а також її реалізації та оцінюванні.

Значної уваги приділяється вивченню громадської думки, що здійснюється шляхом проведення соціологічних досліджень і спостережень; створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних ЗМІ для визначення позиції різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін

тощо.

При цьому громадські ради виконують не лише консультативно- дорадчу функцію, а й забезпечують громадський контроль діяльності органів влади у певних сферах. А публічні громадські обговорення спрямовано на організацію та проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань, круглих столів, зборів, зустрічей із громадськістю, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Тому, відповідно до вказаних принципів, соціальні послуги повинні бути децентралізованими, автономно керованими, відповідної якості, а втручання держави у процес надання їх – мінімальним. У зазначених країнах у ході децентралізації соціальних послуг держава делегувала місцевим органам влади, НДО повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання багатьох видів таких послуг за рахунок упровадження ще одного дієвого інструменту державного управління розвитком системи соціальної роботи – соціального контракту.

Унаслідок застосування соціального контрактування роль держави і місцевих органів влади в наданні соціальних послуг суттєво змінилися: вони поступово відійшли від прямого надання послуг, а стали визначати та виставляти соціальні послуги на тендер, укласти відповідні контракти, зберігаючи за собою право здійснення моніторингу виконання укладеного контракту, якості послуг і використання наданих коштів. Завданням посадових осіб місцевої влади та органів самоврядування у процесі соціального контрактування стало:

- визначення видів соціальних послуг;
- організація проведення конкурсу на їхню закупівлю;
- сприяння розвитку ринку соціальних послуг.

Як наслідок, держава та місцеві органи влади отримали змогу зосередити свої зусилля на встановленні пріоритетів, формуванні соціальної політики та прийнятті важливих рішень у системі надання соціальних послуг як своєї основної функції.

3. Загально профільні та спеціалізовані служби соціального обслуговування й соціальної роботи.

Для реалізації завдань соціального обслуговування й соціальної роботи в зарубіжних країнах було створено і функціонують спеціальні служби (установи). Ці установи поділяються на загально профільні та спеціалізовані.

Загально профільними службами соціального обслуговування і соціальної роботи є установи, що покликані обслуговувати населення громади, комуни, муніципалітету, інших адміністративно-територіальних утворень, у ФРН – соціальні відділення, у Швеції – бюро соціальних послуг.

Найбільш поширені служби такого роду: центри сімейного виховання і сімейної консультації, лікувально-профілактичні установи, будинки з

організації вільного часу молоді, жіночі кризові центри, притулки для підлітків, наркологічні служби, молодіжні центри подолання кризи, витверезники, інтернати-лікарні, притулки, диспансери, установи для роботи в громадських місцях, в'язницях і школах та ін.

Зокрема, у Бельгії концепція розвитку соціальних служб ґрунтується на розвитку PMS (Psychological Medicine Service – центрів психолого-медико-соціального супроводу), які виникли на базі наявних раніше профорієнтаційних центрів і психологічних служб-центрів, які займаються питаннями дитинства, ранньої інтеграції в суспільство, профілактикою соціальних відхилень і дезадаптації особистості майбутнього громадянина. У Німеччині основними сферами соціальної роботи є: робота з сім'ями та молоддю; робота в службі охорони здоров'я; робота зі злочинцями; громадські акції з надання допомоги безробітним.

Основні напрями соціальної роботи в Австрії включають у себе послуги, денні й заочні, з розроблення політики на ринку праці, позашкільного догляду за дітьми, обслуговування будинків для людей похилого віку та будинків для дуже літніх людей, забезпечення зайнятості для людей з інвалідністю, а також консультування й допомогу особам з особливими проблемами (наприклад, для жінок, які піддаються насильству в сім'ї, дітей, які потерпають від наркотичної залежності, чи наркозалежних осіб; бездомних осіб або осіб, які перебувають під загрозою втрати своїх будинків; осіб, звільнених із місць позбавлення волі, або осіб, які шукають притулку). У цілому державний сектор відіграє домінуючу роль у наданні соціальних послуг у таких сферах, як догляд за дітьми, будинки для людей похилого віку та будинки для дуже літніх людей. Іншими постачальниками послуг є приватні та некомерційні організації, зокрема великі організації з давніми традиціями в цій сфері (церковні об'єднання; асоціації, пов'язані з політичними партіями; інші регіональні благодійні організації) і численні дрібні організації. Систему соціальних послуг в Австрії організовано за регіональним принципом і адміністровано муніципалітетами в дев'яти регіонах.

Огляд зарубіжних практик дозволяє виокремити стрижневі вектори удосконалення чинних моделей соціальної політики і соціальної роботи:

- введення ринкових механізмів у систему надання соціального обслуговування (укладання контрактів із приватними постачальниками, оплата послуг ваучерами або через соплатежі; Швеція, Великобританія);
- розвиток системи вільного вибору видів послуг, форм обслуговування, постачальників та ін. (Німеччина, Франція, з 2009 р. Швеція, з 2013 р. Іспанія);
- посилення зв'язків з інститутами громадянського суспільства та одержувачами у процесі надання соціальних послуг, що сприяє персоналізації послуг, оптимізації витрат, підвищення якості обслуговування, розвитку добровільних форм підтримки (з 2014 р. Нідерланди; з 2015 р. Іспанія);

- децентралізації, тобто передавання функцій у сфері соціального обслуговування на місцевий рівень (повна відповідальність муніципалітетів Швеції, Польщі, Словаччини та інших країн у сфері догляду за літніми особами та людьми з інвалідністю тощо).

Упродовж останніх років в інституціях і країнах ЄС активно й широко проводиться модернізація системи соціальної роботи шляхом розроблення й упровадження інноваційних інструментів, механізмів, які через нормативно-правові акти регламентують управлінський вплив держави в цій сфері. Серед європейських вчених, дослідників і фахівців у соціальній сфері ведуться дискусії щодо визначення в умовах ринкової економіки нового значення та формату надання соціальних послуг, розроблення та упровадження механізмів, адекватних умовам ринку та конкуренції.

Одним зі шляхів реформування системи соціального захисту також є врахування матеріального стану особи з метою надання допомоги безпосередньо тому, хто її потребує, а не тому, хто може забезпечити себе сам. Цією методикою найбільше користується Великобританія. Матеріальний стан особи враховується при виплаті 34 % усіх видів соціальної допомоги.

В Іспанії, на додаток до структурних реформ, уведених за останні роки, уряд нещодавно оголосив про припинення фінансування місцевої/громадської мережі соціальних послуг, які історично були головними воротами в державі загального добробуту. Значна частина соціальної роботи, якщо не професія в цілому, знаходиться під загрозою зникнення. У той час, коли попит на соціальні послуги різко зріс, у південно європейських країнах простежується скорочення базових соціальних послуг для вразливих категорій населення. Крім того, «реструктуризація» держави загального добробуту також означає, що більшість пільг і послуг, доступних користувачам послуг з обмеженими можливостями або з безробіттям і бідністю, було або припинено, або скорочено. Соціальна робота в Португалії, Греції, Іспанії трансформується на рівень благодійної діяльності й соціальної підтримки з боку сім'ї.

Необхідно відзначити, що реальна соціальна політика і соціальна робота будується не відповідно до теоретичних моделей, а згідно з історичними, культурними, економічними і політичними умовами. І одночасно у країнах ЄС іде процес децентралізації з метою спонукати місцеві громади самостійно вирішувати свої проблеми і надати їм більше можливостей для кооперативного вирішення проблем соціальної допомоги. У Голландії, Франції та Німеччині відзначається тенденція до збільшення громадського управління в соціальній сфері. У Франції намічається спрощення порядку страхування і перетворення його на більш універсальну систему.

Соціальні системи Скандинавських країн, які ставлять собі за мету охоплення кожного члена суспільства, нині зсуваються від державно регульованої моделі до більш гнучкої, що орієнтується на органи місцевого самоврядування. Вживається заходів до оновлення державного сектору

соціальної роботи, щоб зробити його більш ефективним, надати велику свободу дій і навіть приватизувати частину цього сектору.

Варто зазначити, що уряди європейських країн прагнуть зменшити рівень виплат, особливо для безробітних та зберегти стимули до праці. Незважаючи на існування складної системи соціального захисту, надання допомоги різних типів, у країнах ЄС домінує норма, за якою молодь та населення середнього віку, а останнім часом також жінки, для одержання допомоги повинні бути активними на ринку праці. Вищий рівень допомоги і більша тривалість виплати зменшують бажання у працівників шукати роботу чи прийняти пропозицію працювати, а це не прискорює скорочення чисельності безробітних.

Проте, Уряд України не може одночасно підтримувати такий рівень оподаткування, який існує в країнах ЄС, та високі темпи зростання економіки, необхідні для зменшення бідності. Тому слід уникати застосування універсальних систем соціального забезпечення такого типу, що існують у багатьох західноєвропейських країнах.

Отже, значення запровадження соціальних стандартів ЄС у національне законодавство полягає в тісному співробітництві України з ЄС в інтересах встановлення соціальної стабільності для громадян України. Для цього необхідно здійснити комплекс організаційних і правових заходів з метою настання позитивних правових наслідків для учасників правовідносин у сфері національного соціального законодавства, аналогічних тим, що настають для громадян ЄС.

4. Європейські практики реформування державного управління та вплив їх на розвиток системи соціальної роботи

Кардинальним напрямом адміністративних реформ, що здійснювались у кожній країні ЄС, було ефективне вдосконалення головних взаємопов'язаних складників системи державного управління, до яких належать:

- інституції;
- правила і процедури, що регулюють їхню внутрішню роботу, та процеси і механізми координації співробітництва;
- кадровий потенціал (підготовка та перепідготовка державних службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їхньої адміністративної спроможності).

Ці три взаємозалежних і пов'язаних між собою компоненти системи державного управління мають забезпечити її належне функціонування. Об'єктом реформування під час проведення інституційних реформ стають усі три компоненти: адже процедури і процеси не існують окремо від інституцій, а дієздатність і ефективність системи державного управління в цілому залежить від кадрового забезпечення інституцій, менеджерів і виконавців процесів, правил і процедур.

Це включає в себе створення нових моделей управління, організацію

державного управління, реформу адміністративних процедур, розвиток державної служби, процес децентралізації і агенсифікації.

Агенсифікація – це і є побудова політико-управлінських мереж. Реформи було розпочато, лише якщо вони дійсно були необхідні, на основі зовнішнього тиску, але не з послідовної моделі реформ, таких як NPM, New Public Governance, Value Based Governance, New Public Administration тощо.

Зазначимо, що процес децентралізації передбачає упровадження надання адміністративних послуг органами місцевої влади на основі «універсамів послуг»:

- «єдине вікно» (service new brunswick) надання послуг, яке реалізує до 90 % послуг під одним «дахом»;
- «спільні бюро» з надання адміністративних послуг;
- «кіоск із самообслуговування» – це такі портали, де громадяни можуть самостійно віднайти потрібну їм інформацію про всі види послуг;
- «інформаційні бюро», де в телефонному режимі громадяни отримують необхідну інформацію про послуги (від визначення органу, який їх надасть, до ціни й подальшого обслуговування – надання сервісних послуг). Проте необхідно зауважити, що в Німеччині до «універсамів послуг» не входять соціальні послуги.

Лише орієнтація на клієнта не вичерпує змісту управлінських інновацій. У сучасних демократичних державах управлінські інновації спрямовано на підтримку ринкових механізмів демократизації органів державної влади; ринкову маркетизацію (трансформацію) роботи держави з масовим упровадженням методів державного менеджеризму.

В основу означених моделей державного управління покладено клієнт орієнтований підхід, який дозволяє виробити відповідну стратегію. Ця стратегія базується на споживацьких цінностях, задоволенні очікувань від надавачів послуг і упровадженні інформаційних технологій. Неабияку роль відіграють технології менеджменту, пов'язані з дослідженням вимог клієнтів (індивідуальний підхід, зручність, увага до споживача), економія ресурсної бази, забезпечення пріоритетів споживачів. Усі інструменти, важелі, механізми системи державного управління трансформовано відповідно до цього принципу. Фактично відбувається розроблення нової моделі взаємин органів державної влади, громадян та громадянського суспільства – реалізуються різноманітні механізми управління надання послуг. Така модель базується на масовому залученні у сферу державного управління механізмів, способів, процесів, технологій функціонування ринку.

Націленість на задоволення певних потреб (інтересів) споживачів передбачає бачення громадянина як «клієнта-покупця».

З початку ХХІ ст. в Європі організація соціальної роботи передбачає період самоперевірки і змін. Світові процеси глобалізму впливають на соціальну роботу, яка одночасно традиційно повинна задовольняти потреби на

локальному рівні. Добре керівництво та управління необхідні для успішного функціонування й розвитку державних соціальних служб та для досягнення кращих результатів для користувачів послуг. У важкі економічні часи, коли лідери і менеджери в державному секторі стикаються зі зростанням потреб і скороченням ресурсів і приймають важкі рішення щодо бюджетів та організаційних змін, важливо враховувати властивості, розвиток навичок і підтримку, необхідні лідерам і менеджерам для забезпечення якості, стійкості та ефективних соціальних послуг.

Існують чотири основні стратегії реформ: *підтримувати, модернізувати, продавати, мінімізувати*, які включають збереження коштів для збереження й поступового поліпшення або вдосконалення класичної веберівської моделі державного управління як раціонального, добре організованого механізму з професіоналізмом, неупередженістю, законністю і стандартизованими бюрократичними процедурами. Модернізація означає внесення більш фундаментальних змін у структури і функціонування державного управління (автономні агентства, бюджетування виробництва, трудові угоди тощо).

Розвиток сучасного професійного державного управління в ЄС розпочався з простих, але стратегічних завдань, таких як забезпечення стабільності державної влади та регулювання основних суспільних процесів. Подальша диференціація привела до завдань надання послуг, що становлять суспільний інтерес для користувачів, запобігання та надання допомоги людям у важких життєвих обставинах (бідність, безробіття, хвороби та ін.), тобто створення дієвої системи соціальної роботи.

Централізація чи децентралізація, інституціалізація чи деінституціалізація – це процеси, що можуть відбуватися при взаємодії між центральним – державою і адміністрацією, з одного боку, і місцевими та регіональними органами влади з іншого.

Європейська модель деінституціалізації системи соціальної роботи та підтримки вразливих категорій населення вважається на сьогодні найбільш збалансованою та ефективною. У першу чергу це стосується роботи з дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування. Розбудові цієї моделі сприяли реформи в державному управлінні та вдосконалення його механізмів: нормативно-правового, соціально-економічного, організаційного, інформаційного та ін. Саме державне управління відіграло домінуючу роль у реформуванні системи соціальної роботи з сім'ями з дітьми.

Найбільш схильні до бідності соціальні групи в Європі – це багатодітні сім'ї, неповні сім'ї та сім'ї з серйозними житловими проблемами. Модель універсалізму застаріла, тому що вже немає необхідності орієнтуватися на певні типи сімейних господарств. Більш того, на тлі старіння європейського населення гостро виникла необхідність підтримки літніх людей.

З метою надання ефективної соціальної підтримки для літніх людей компанія Age Platform Europe (AGE, заснована як міжнародна некомерційна

організація в січні 2001 р. на базі неформальної організації Liaison Group, пов'язаної з Європейською Комісією) зайнялася налагодженням співпраці між організаціями літніх людей на рівні Євросоюзу. У даний час AGE налічує понад 100 «дійсних членів». Членство відкрите тільки для некомерційних організацій на європейському, національному та регіональному рівнях. Організація фінансується ЄС, членськими внесками і пожертвами. Головною місією є просування інтересів літніх людей та їхніх прав на європейському та міжнародному рівні, а також підтримка гідності, діяльності та соціального життя їх. Вирішальними завданнями AGE є:

- Відстежувати і впливати на відповідну соціально-економічну політику ЄС.
- Висвітлювати позитивні сторони старіння і літніх людей.

Останніми роками особливу увагу приділялося таким напрямкам: просування комфортної обстановки для людей похилого віку та підтримка активного і здорового старіння за допомогою так званої «Угоди ЄС про демографічні зміни» в поєднанні з програмами ВООЗ, такими як «Комфортні міста і громади для людей похилого віку» та «Глобальна стратегія і план дій щодо старіння і здоров'я»; підвищення обізнаності про права літніх людей, їхнє життя й очікування по всьому ЄС і на міжнародному рівні.

Таким чином, на рівні ООН AGE працює в рамках організованої в 2010 р. Робочої групи відкритого складу з питань старіння, яка вивчає міжнародне дотримання прав людини по відношенню до людей похилого віку, просуваючи відповідну міжнародну конвенцію.

Новим підходом AGE є спостереження за виконанням МІРАА, або «Мадридського плану» (Міжнародний Мадридський план дій щодо старіння, прийнятий у 2002 р.) в європейському регіоні. З питань прав людини в літньому віці AGE також співпрацює з Радою Європи та є членом конференції Міжнародних некомерційних організацій. В Європі існують різні форми влаштування для осіб похилого віку та людей з інвалідністю як інноваційні види соціального обслуговування.

Класифікація різних форм влаштування людей літнього віку та людей з інвалідністю

Форми влаштування	Види форм
Сімейна	- прийом у родину на правах родича; - опіка над громадянами, які визнані судом недієздатними; хоспіс на дому
Державно-суспільна	- сімейний будинок літніх людей;
Перехідна	- тимчасові прийомні (фостерні) сім'ї для літніх людей;
Державна	- державні або муніципальні інтернати для людей похилого

Виходячи з того, що у програмних документах європейських країн, якими **визначений вектор розвитку соціальної політики, догляд на дому, послуги сімейного типу мають пріоритет перед інституційним доглядом**, актуалізуються ініціативи щодо необхідного збільшення державних витрат на інтегрований догляд на рівні громади, на підвищення координації між медичними та соціальними послугами і на подальше скорочення стаціонарного догляду за літніми людьми.

Найбільш ефективними формами влаштування є сімейні та перехідні форми, для влаштування літніх людей виділено (у порядку послаблення сімейного складника): сім'ї «усиновлювачів», опікунські та патронатні сім'ї, сімейні будинки людей похилого віку, тимчасові (фостерні) прийомні сім'ї.

В європейських та інших розвинених країнах проблему перебування великої чисельності дітей у державних інституціях почали вирішувати ще в середині ХХ ст. Саме тоді розпочався процес деінституціалізації, сприяння якому надали європейські організації: ЮНІСЕФ (UNICEF), «Люмос» (Lumos) та «Надія і житло для дітей» (Hope and Homes for Children). Усі вони займаються розробленням практик деінституціалізації та розвитком програм, спрямованих на розповсюдження сімейних форм догляду, фінансованих здебільшого за рахунок благодійності. Якщо інституціональний догляд - це тривалий стаціонарний догляд великих груп дітей без батьків чи опікунів понад три місяці, то деінституціалізація – це процес реформування системи, що займається доглядом за дітьми, і його пріоритетним напрямом є сімейне виховання. Він полягає у поступовій ліквідації інтернатів шляхом усиновлення дітей, що там перебувають. Тобто деінституціалізація – це процес реформування державних інституцій – інтернатів.

За визначенням Європейської Комісії: «Деінституціалізація – це комплекс заходів, який передбачає влаштування дітей з інституційних до сімейних форм виховання, комплексний підхід до системи трансформації системи захисту дітей - перехід від виховання дітей у великих інституціях – до виховання дітей у таких формах організацій, які є максимально наближеними до сімейних, та базованих на послугах, що надаються в межах спільноти – надання житла, лікування, освіти, реабілітація дитини та сім'ї, пошук прийомних сімей, якщо сім'ї немає або вона остаточно нездатна виконувати покладені на неї функції».

К. Браун вважає деінституціалізацію основою для розроблення сучасних та ефективних послуг для дітей і родин, відводить їй роль каталізатора і джерела фінансування цих удосконалених послуг за умов належного управління. Деінституціалізація сприяє відходу від державної системи догляду за дітьми, заснованої на великих установах, до цілого комплексу послуг за місцем проживання дітей у громаді.

Деінституціалізація є основою для розроблення сучасних та ефективних послуг для дітей і родин та каталізатором і джерелом фінансування цих удосконалених послуг за умов належного управління. Зарубіжний досвід

європейських країн передбачає різні механізми подолання сирітства у своїх національних державах. Більшість держав мають схожу практику введення моделі деінституціалізації, проте майже кожна країна, залучаючи зарубіжний досвід, адаптує його до своїх реалій.

Зазначимо, що в ЄС дітей вилучають із сімей тимчасово, лише для їхнього захисту і безпеки, після того, як усі можливі шляхи підтримки і збереження сім'ї вичерпано.

Необхідно зазначити, що ці основні стандарти європейської системи, які уточнюють положення Конвенції про права дитини, може бути покладено в основу створення системи підтримки сім'ї в будь-якій країні. Кожна держава намагається адаптувати досвід, що існує, до своїх реалій. За пріоритетністю форми опіки в міжнародній практиці визначаються так:

Зарубіжна практика в деяких випадках залишає форму інтернатного закладу як державну установу утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування. Але у процесі деінституціалізації державні виховні установи зазнали структурної трансформації, що виявилось перш за все у зменшенні чисельності вихованців (у середньому показник становить 10-50 осіб на одну установу).

Досвід Великобританії, Австрії, Польщі засвідчує доцільність збереження державних шкіл-інтернатів (дитячі будинки, притулки) як спеціалізованих закладів для виховання дітей, які мають відхилення в поведінці, певні психологічні чи фізичні проблеми. Найбільш поширеними типами інтернатів є: лікувальні центри з цілодобовим перебуванням дітей; сімейні дитячі будинки; кризові та дитячі психіатричні центри.

Вважаємо за доцільне навести кілька прикладів успішної реалізації державного управління різноманітних моделей влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Багато розвинених країн (Швеція, Франція, Німеччина, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії та ін.) визнали політику деінституціалізації оптимальним інструментом для влаштування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та дітей з інвалідністю. У цих країнах широко під час реалізації політики деінституціалізації використовуються різноманітні форми замісного батьківства (прийомні, патронатні сім'ї тощо). Зокрема, у Проєкті «Деінституціалізація та життєдіяльність громади – результати та витрати: доповідь європейського дослідження» взяли участь 28 країн. Для більшої частини звіти були написані дослідниками, а в деяких випадках і експертами в кожній із партнерських установ, використовуючи різноманітні джерела, включаючи державну політику, вебдокументи, статистичні звіти та наукові доповіді. Проєкт було орієнтовано на вивчення превентивного кризового втручання з метою підтримки біологічної родини та недопущення інституціалізації дитини. Позбавлення батьківських прав у цій моделі є надзвичайно складною процедурою, а в деяких

Скандинавських країнах воно загалом неможливе. Передбачено забезпечення різних форм допомоги біологічним батькам, у тому числі й передавання дитини до фостерної родини на певний термін. Наприклад, в Італії батьки самі можуть подати заяву на розміщення дитини у фостерній родині, а в усіх Скандинавських країнах використовується технологія «сімейно-групових конференцій», що передбачає залучення у процес розроблення рішення про найкращий формат роботи з дитиною та її батьками «розширеної сім'ї» за безпосереднього супроводу та консультування спеціалістів соціальних служб. Високим є рівень професіоналізації фостерного батьківства (зокрема, обов'язкові курси для таких батьків функціонують в Іспанії та Італії, усіх Скандинавських країнах) та оплата праці фостерних батьків, які працюють за офіційними контрактами з державою.

У Швеції з метою реорганізації великих державних закладів для утримання дітей було розроблено державну програму, в основу якої було покладено реалізацію Міжнаціональної моделі закриття установ, які шкідливі для розвитку дітей. В основі моделі – п'ять етапів-рівнів, які послідовно виконувалися з використанням відповідних механізмів та інструментів державного управління:

1 етап: правове оформлення підстав закриття установи (нормативно-правовий механізм державного управління);

2 етап: процес аналізу й прийняття рішення про закриття або реорганізацію державної інституції (організаційний механізм державного управління);

3 етап: формування громадської думки щодо організаційних змін у діяльності закладів (інформаційний механізм державного управління);

4 етап: узгодження політики державного управління щодо трансформації установ із вимогами громади й суспільства (інструменти соціального діалогу);

5 етап: контроль неухильного виконання, моніторинг і корекція відповідних дій (інструменти дієвості усіх механізмів державного управління).

Досить цікавою є модель патронатного виховання у Великобританії, що дозволяє повернути до своїх біологічних родин майже дві третини усіх дітей протягом шести місяців. Ще на початку XXI ст. у Великобританії було започатковано систему альтернативних форм опіки, яка включає: екстрене та короткострокове влаштування дітей на період подолання кризи в їхніх біологічних сім'ях (патронат), причому середній термін перебування дітей у таких сім'ях повинен не перевищувати дев'ять тижнів. Тому відсоток дітей, які виховуються у прийомних сім'ях, достатньо низький – не більше 10 %.

У Польщі було розроблено й упроваджено нову модель установ для дітей-сиріт, яких із різних причин не може бути повернуто в біологічні родини чи влаштовано в сімейні форми виховання. У такому будинку одночасно проживають не більше 12-14 дітей, з якими працюють чотири- п'ять вихователів.

Заслуговує на увагу болгарська спланована стратегія закриття державних інституцій та побудови системи доступних послуг у громаді для сімей із дітьми. Вона включає:

- послуги із запобігання та підтримки (Центр сімейного консультування/комплекс послуг, Центр матері та дитини, Центр денного перебування);
- послуги термінового захисту (центри термінового влаштування для дітей, яких необхідно вилучити із сімей негайно, із подальшим улаштуванням до спеціалізованих прийомних сімей);
- прийомна сімейна опіка;
- спеціалізоване стаціонарне піклування.

В Італії є інституції з догляду за дітьми з чисельністю до 15 осіб, що певною мірою нівелює негативний вплив від знеособленого піклування про дітей у великих інституціях. Наголошується на «принципі трьох Т»: time, territory, tutelage (час, територія, опіка), які забезпечують мінімізацію шкоди від перебування дитини в інституції. Перше – мінімізувати час, який дитина проводить в інтернатному закладі, друге – територія перебування дитини має бути мінімально обмеженою, інституція має бути максимально інтегрованою у місцеву громаду, третє – права дитини мають бути максимально дотриманими всередині інституції, яка забезпечує їй опіку та піклування.

Німеччина практикує поєднання у виховній системі функціонування оновлених інтернатних закладів та стимулювання розвитку прийомних сімей. Державна політика практикує довгострокове утримання дитини в подібних закладах задля повернення її в біологічну родину, і лише якщо немає реальних можливостей для здійснення цього, приймаються інші рішення. Пріоритетність форм у цій державі виглядає так: біологічна родина – усиновлення. Усі інші форми визначаються як проміжні й тимчасові. Німецька держава намагається розглядати державні структури утримання дітей як останній механізм у вирішенні проблем сирітства [74].

У Чорногорії деінституалізація та трансформація закладів догляду за дитиною тісно пов'язано з розвитком фостерних (патронатних) сімей. Як наслідок, навантаження на установи з догляду за дітьми зменшується і сприяє якнайшвидшому закриттю установ або перетворенню їх на ресурсні центри, що надають професійну підтримку та послуги альтернативного догляду.

Реформа закладів інституційного догляду в Румунії розпочалась у 1997 р. За цей час у країні вдалося зменшити чисельність дітей, які проживали в інтернатних закладах, зі 100 тис. до 20 тис.

У багатьох країнах ефективно та різнопланово функціонують дитячі соціальні служби. Зазначимо, що в міжнародній практиці діють також служби захисту прав дітей. Діяльність дитячих соціальних служб у зарубіжних країнах орієнтовано не тільки на дитину, а й на сім'ю в цілому. Вони мають однакові цілі й виконують такі завдання: надання сім'ї певної економічної самостійності

з боку держави; профілактика насильства над дітьми та жорстокого ставлення до дітей; створення різних інституційних форм опіки, а також підтримка неінституційних форм, зокрема «громадських».

Діяльність дитячих соціальних служб визначається здебільшого загальнодержавною програмою соціального обслуговування, а також регіональними планами. Організаційно дитяча соціальна служба виглядає так: на рівні певної територіально-адміністративної одиниці існує спеціальна установа соціальної допомоги, що має певні організації типу центрів соціальної допомоги, розташованих у районах, де проживає більшість клієнтів.

Аналізуючи досвід упровадження реформи деінституалізації можна виділити суттєві особливості, серед яких:

- безумовне визнання й дотримання прав дітей;
- виявлення проблем інституційних державних закладів;
- подолання бідності сімей із дітьми як превенція влаштування дітей в інтернатні заклади;
- модернізація соціальних стандартів догляду;
- першочергове виведення дітей із вадами здоров'я з державних інституцій;
- констатація факту, що переважна більшість у державних інтернатних закладах – це діти з етнічних меншин, діти-правопорушники, діти з інвалідністю;
- суттєва нестача фінансових та людських ресурсів у місцевих органах самоврядування під час проведення реформи;
- наявність міжвідомчого суперництва між різними урядовими міністерствами.

Досвід розвинених європейських країн, які вже відійшли від системи великих інтернатних закладів, переконує, що створити передумови для поступового реформування інтернатних закладів можна шляхом пошуку превентивних механізмів, що допоможуть запобігти інституціалізації дітей; відпрацювання системи соціальних послуг для вразливих сімей із дітьми; розвитку нових принципів співпраці органів державного управління, закладів соціального захисту дітей та громадських організацій.

Отже, інститути надання державних і соціальних послуг, стимульовані лібералізацією ринку ЄС, було радикально реструктуровано шляхом корпоратизації, аутсорсингу і приватизації надання послуг.

У цілому соціальні служби по-різному організовано в Європі, з різними ролями і обов'язками. Це і захист і сприяння добробуту дітей і молоді, розширення прав і можливостей сімей і громад, надання людям, найбільш віддаленим від ринку праці, доступу до працевлаштування та інші значущі види діяльності, допомога людям з інвалідністю для більш самостійного життя і турбота про людей в наступні роки життя. Соціальні служби все частіше працюють у тісному контакті з іншими службами, включаючи зайнятість,

охорону здоров'я, житло, освіту та відновлення, і стають інтегрованими соціальними службами або центрами. За формою вони можуть бути державними, некомерційними або комерційними організаціями і, як правило, фінансуються за рахунок податків і страхування та контролюються державними органами управління.

Шотландія через Закон про державні органи зуміла посилити інтеграцію соціальної та медичної допомоги, орієнтуючись на медичну допомогу та профілактику.

Як приклад широкої співпраці для надання допомоги вразливим людям, Мальта розробила міцну співпрацю між соціальними службами та Управлінням житлового господарства, Агентством водних ресурсів та енергетики, Міністерством освіти і зайнятості, виправними закладами, місцевими радами, Департаментом із питань соціального захисту, місцевих банків та всіх державних структур, які ділять підприємства на різних рівнях соціальних служб.

Португалія також досягла прогресу в цьому плані: у кожному районі упроваджується національна програма, спрямована на посилення координації між муніципалітетами шляхом максимального використання наявних ресурсів для координації. Тим часом у Швеції соціальні служби вже покладаються на міцну систему координації та співпраці. Уряд через Національну раду з питань охорони здоров'я та соціального забезпечення та Шведське національне агентство з питань освіти розробив систему координації між службами, що працюють у сфері ранньої стадії, дитинства та молоді.

Данія також користується досить розвиненою інтегрованою системою, хоча ще є можливість удосконалення. Останнє планується вирішити з допомогою нової широкої та всебічної політики. Останніми роками у Фінляндії спостерігається покращання інтеграції послуг, хоча для покращання ефективності цих удосконалень необхідні більш практичні інструменти.

У контексті ЄС прийнято «соціальні послуги загального інтересу». Вважається, що вони відіграють вирішальну роль у поліпшенні якості життя та забезпеченні соціального захисту та охоплюють:

- соціальне забезпечення;
- служби зайнятості та навчання;
- соціальне житло;
- догляд за дітьми;
- тривалий догляд;
- послуги соціальної допомоги.

Проведений вище аналіз дозволяє стверджувати, що в означених моделях державного управління в основу покладено клієнт орієнтований підхід, який дозволяє виробити відповідну стратегію. Ця стратегія базується на споживацьких цінностях, задоволенні очікувань від надавачів послуг і упровадженні інформаційних технологій. Неабияку роль відіграють технології

менеджменту, які пов'язано з дослідженням вимог клієнтів (індивідуальний підхід, зручність, увага до споживача), економії ресурсної бази, забезпечення пріоритетів споживачів. Усі елементи системи державного управління трансформовано відповідно до цього принципу. Фактично відбувається розроблення нової моделі відносин органів державної влади громадян та громадянського суспільства – реалізуються різноманітні механізми надання послуг. Така модель базується на масовому залученні у сферу державного управління механізмів, способів, процесів, технологій функціонування ринку. Націленість на задоволення певних потреб (інтересів) споживачів передбачає бачення громадянина як «клієнта-покупця».

Отже, європейські практики державного управління розвитком системи соціальної роботи спрямовано на координацію, контроль, інтеграцію соціальних служб у громаді, розроблення політики змін та формування ефективно ї системи соціальних послуг.

Питання для самоконтролю

1. Чому необхідно вивчати європейський досвід здійснення соціальної політики і соціальної роботи в ЄС?
2. Які функції державних органів управління в здійсненні соціальної політики?
3. Під впливом яких тенденцій формується соціальна політика в сучасних умовах в країнах ЄС?
4. На що спрямована стратегія державної соціальної політики країн ЄС?
5. Які існують моделі соціального захисту і соціального обслуговування у ЄС?
6. Охарактеризуйте різницю між корпоративістською та етатистською моделями соціального захисту.
7. Які суттєві риси дієвої європейської соціальної моделі виділив Е. Гіденс?
8. На які документи спирається сучасна європейська соціальна політика?
9. Через яку сукупність інваріантних властивостей соціальних інститутів розкриваються ідеї соціальної держави та соціально орієнтованої ринкової економіки?
10. Які найбільш важливі напрямки соціальної роботи в сучасній Європі?
11. Які існують недержавні інституції соціальної роботи в зарубіжних країнах?
12. Як змінилась роль держави і місцевих органів влади в наданні соціальних послуг?
13. Охарактеризуйте загально профільні соціальні служби у країнах ЄС.
14. Які можна виокремити стрижневі вектори удосконалення чинних моделей соціальної політики і соціальної роботи?

15. Які головні складники системи державного управління потребують реформування у Європі? Що передбачає їх реформування?
16. У чому полягає клієнт орієнтований підхід у побудові нових моделей державного управління у соціальній сфері?
17. Які основні стратегії реформ існують у Європі?
18. Чому Європейська модель деінституалізації системи соціальної роботи та підтримки вразливих категорій населення вважається на сьогодні найбільш збалансованою та ефективною?
19. Охарактеризуйте діяльність Age Platform Europe щодо соціального захисту літніх людей.
20. Як деінституалізація впливає на соціальну політику щодо захисту дітей-сиріт.
21. Як вирішується проблема дітей-сиріт у різних країнах Європи?

Тема 8

Державне управління реформою деінституціалізації закладів системи соціального захисту

План

1. Актуальність реформи соціального догляду за дітьми сиротами в Україні.
2. Поняття деінституціалізації у сфері соціального догляду за дітьми сиротами. Передумови її запровадження в Україні.
3. Реалізація Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр.
4. Особливості деінституціалізації у соціальних послугах особам похилого віку.

Література:

1. Євдокименко Т.В. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування як складова національної безпеки держави [Електронний ресурс]. Соціальне право. 2018. № 2. С. 166-170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sopr_2018_2_31.
2. Лопушинський І. П., Ковнір О. І. Децентралізація влади в Україні : гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт.: Іжа М. М., Бакуменко В. Д., Попов С. А. та ін.; за ред. Іжа М. М., Бакуменка В. Д., Попова С. А. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 153-162.
3. Медяник В.А. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.
4. Моргай Л. Система соціального обслуговування людей похилого віку в Україні. *Соціальна робота та соціальна освіта*, 2019. №3. С. 63-71.
5. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.

1. Актуальність реформи соціального догляду за дітьми сиротами в Україні.

У соціальній політиці України деінституціалізація стала першочерговим напрямом передусім у реалізації соціального захисту дітей-сиріт, хоча тією чи іншою мірою зачіпає й інші ключові щодо цього процесу категорії клієнтів – людей з обмеженими психічними і розумовими можливостями, людей похилого віку, правопорушників.

Після проголошення незалежності українське суспільство успадкувало розвинену та витратну систему соціального захисту інституцій, які утримували сотні тисяч дітей і працівників. Вони ділилися принаймні на 13 типів, відрізнялися належністю до суб'єктів влади (місцевого, обласного, республіканського рівня) та відомчим підпорядкуванням (МВС, МОН, МОЗ,

Мінсоцполітики).

До державних інституцій належать:

- заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- заклади для дітей з малозабезпечених сімей;
- заклади для дітей з інвалідністю;
- заклади для дітей з особливими освітніми потребами;
- заклади для безпритульних дітей.

Окрему групу інтернатних закладів становлять школи (діти віком 11–14 років) та училища соціальної реабілітації (діти віком 14–18 років), у яких утримуються діти, які вчинили правопорушення, і направлені до таких закладів за рішенням суду.

На жаль, найпоширенішою практикою стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених піклування, у нашій країні було розміщення в державну інституцію, хоча їх могло бути всиновлено, взято під опіку рідними або охоплено альтернативними формами сімейного виховання (приймна сім'я, будинок сімейного типу, патронат).

Інтернати визнано шкідливою формою влаштування дітей з огляду на завдання соціалізації.

Є діти, які перебувають в інтернатних закладах понад 10 років.

За цей час їхні особистісні зв'язки з батьками руйнуються. Часто діти-вихованці інтернатів виростають непідготовленими до самостійного життя, не мають необхідних соціальних умінь та навичок.

Успішно реалізуються в житті менше 10% випускників інтернатних закладів (більше даних та інформації шукайте на сайті кампанії "Відкриваємо двері дітям").

Адже середовище інтернатного закладу не сприяє формуванню в дитини здатності вибудовувати стосунки протягом життя – і це становить пряму загрозу при створенні власної сім'ї.

Дослідження свідчать, що діти матерів, які у дитинстві виховувались в інтернаті, ризикують також опинитися в інституційному закладі: інтернатна модель виховання є звичною моделлю для таких батьків.

Одне російське дослідження (на жаль, в Україні таких досліджень не проводилось) показало, що:

- близько 20% випускників інтернатів мають судимість;
- 14% займаються проституцією;
- 10% протягом двох років після випуску чинять самогубство;
- лише 10% випускників повністю інтегруються у суспільство.

Вихованці інтернатів мають труднощі у спілкуванні, відстають у когнітивному, емоційному розвитку від своїх однолітків, які зростають в сім'ях.

Ось як впливають інтернати та дитбудинки на дітей раннього віку:

- 55% мають затримку загальних моторних навичок;
- 40% – затримку розвитку дрібної моторики;
- 32% – затримку розумового розвитку;

- 43% – затримку мовного розвитку;
- 28% – затримку емоційного розвитку;
- 44% дітей мають затримку одразу за трьома і більше показниками.

Більшість інституцій є закритими системами, усередині яких часто відбувається насильство.

Сім'я – це природне захисне середовище для дитини, у родині кожна дитина – особистість. В інституції особистість втрачається, розчиняється в колективі.

За статистичними даними, на початок 2022 р. в Україні налічувалося понад 700 інтернатних соціальних закладів для дітей, серед яких 38 підпорядковувалися МОЗ України; 117 – Мінсоцполітики та 563 – МОН.

Згідно з Моніторинговим дослідженням функціонування системи інтернатних закладів та закладів соціального захисту дітей (закладів інституційного догляду), проведеним Уповноваженим Президента України з прав дитини спільно з Всеукраїнською громадською організацією «Україна без сиріт», у 2016 р. у 774 закладах знаходилося 104 000 дітей, з них тільки 10 % сироти, 25 % обдарованих дітей і 42 % дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку. Крім цього, 150 000 дітей з інвалідністю, серед яких тільки 5 % є охоплені інклюзивним навчанням та навчаються в спеціальних класах, спеціальних загальноосвітніх школах- інтернатах та навчально-реабілітаційних центрах – 30 %, 15 % зовсім не охоплено навчанням. Ще одна особливість: підпорядкування здійснюється на різних рівнях – від державного, обласного, районного до міського. Наповненість інтернатних закладів складає 76 %, за однакової чисельності дитячого населення в областях функціонувала різна кількість різних типів закладів інституційного догляду.

Усунення причин спрямування дітей до соціальних державних інституцій, забезпечення підтримки сім'ї, розвиток високоякісних послуг з альтернативного догляду можливі завдяки реформі деінституціалізації, що є альтернативним засобом довгостроковому утриманню дітей у державних стаціонарних інституціях (інтернатах, притулках тощо), і їй властиві певні особливості, фактори впливу і ризики упровадження.

2. Поняття деінституціалізації у сфері соціального догляду за дітьми сиротами. Передумови її запровадження в Україні.

Науковці по-різному тлумачать поняття «деінституціалізація». Зокрема, в Енциклопедії соціальної роботи американські дослідники акцентують увагу на трьох аспектах визначення терміну «деінституціалізація»:

- 1) прагнення уникати без крайньої потреби розміщення й утримання людей у стаціонарах;
- 2) організація відповідних альтернативних варіантів з місця проживання щодо розміщення, лікування, професійної підготовки, навчання й реабілітації осіб, яких немає необхідності утримувати у стаціонарах;
- 3) покращання умов і лікування за місцем проживання. Це стосується

дітей, людей похилого віку, душевнохворих, розумово відсталих, правопорушників.

Зокрема, науковці Є. Головаха, Н. Паніна наголошують, що «деінституціалізація є процесом руйнування інституціональних утворень, зміною соціальних правил і явно вираженим (або прихованим, латентним) неприйняттям інституціональних вимог до соціальної поведінки».

Деінституціалізація може трактуватися як у **широкому, так і вузькому** контексті. У вузькому – це скорочення кількості дітей у закладах за рахунок розвитку альтернативних форм улаштування. У широкому контексті політика деінституціалізації, окрім суттєвого скорочення чисельності дітей у закладах інтернатного типу, передбачає створення комплексної системи підтримки сімей, розвиток сімейних форм улаштування дітей, перепрофілювання дитячих будинків, зокрема у служби супроводу, створення умов, максимально наближених до сімейних, для проживання, виховання і навчання дітей, яких не може бути передано в сім'ї. Цю політику спрямовано на турботу про дитину з урахуванням її індивідуальних потреб.

Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей – це, по суті, процес відмови від системи догляду, ґрунтуючися на великих установах, і переходу до цілої низки комплексних послуг, заснованих на сім'ї та громаді. Вважається, що він складається з чотирьох компонентів:

- запобігання направленню та перебуванню в установах без потреби;
- пошук та розвиток адекватного альтернативного догляду за дитиною в межах громади;
- удосконалення громадських послуг для дітей, які справді потребують державної допомоги, а також підтримки сім'ї;
- формування планів тривалого догляду та постійного влаштування в сім'ї дітей, батьки яких не відреагували на відповідні втручання та реабілітацію та яких було визнано такими, які не можуть доглядати за дитиною.

Реформа деінституціалізації на сьогодні знаходиться під пильною увагою з боку державної влади, науковців, громадськості, європейських експертів тощо. Ними висуваються різні передумови проведення цієї реформи в Україні

Аналіз наведених звітів та соціологічних досліджень за період дозволив виокремити найбільш розповсюджені причини потрапляння дітей до інтернатних закладів, а саме:

- відсутність превентивної соціальної роботи на рівні громади;
- нерозвиненість інклюзивної освіти;
- низька ефективність соціальних послуг для сімей й осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах;
- ускладненість фінансових та організаторських механізмів державного управління;
- криза інституту сім'ї, зростання кількості розлучень і неповних сімей;
- відсутність дієвих механізмів державного управління підтримкою сімей з дітьми.

Цей список можна доповнити ще однією важливою причиною влаштування значної чисельності дітей до державних інституцій – це бідність сімей із дітьми. Підтвердженням бідності значної частки сімей із дітьми слугують показники критеріїв бідності сімей із дітьми. Рівень відносної бідності (сукупні еквівалентні витрати нижче 75 % медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат) у домогосподарствах з дитиною, за даними дев'яти місяців 2018 р., становив 29,4 % проти 31,4 % у 2017 р. З двома дітьми – 33,9 проти 36,7 % у 2017 р. Рівень відносної бідності дуже високий із трьома дітьми і більше – він піднявся до 59,0 %, коли у 2017 р. становив 47,4 %. Рівень абсолютної бідності (за доходами нижче фактичного прожиткового мінімуму) у домогосподарствах з дітьми за дев'ять місяців 2018 р. зменшився порівняно з відповідним періодом 2017 р. і становив 34,3 проти 45 %.

З метою виокремлення передумов проведення реформи деінституціалізації в Україні необхідно систематизувати і простежити генезис трансформації державних інституцій – закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та запровадження реформування інтернатних закладів.

Необхідно зауважити, що в Україні постійно зростали витрати на утримання інтернатів: з 5,1 млрд грн у 2014 р. до 6,4 млрд грн у 2015 р., понад 7 млрд грн у 2016 р., 8 млрд грн у 2017 р. З цієї суми 80 % було витрачено на оплату комунальних послуг величезних споруд та заробітної плати співробітникам інтернатів.

Досягнення в розвитку сімейних форм альтернативного догляду та програм усиновлення, нагромаджені з 2005 р., привели до зменшення частки дітей-сиріт, які виховуються в інституціях, до ~10 % від їхньої загальної чисельності. Проте загальна чисельність вихованців інституцій не зменшилася за рахунок улаштування в них дітей із сімей за заявами батьків. Більше того, не було надійної статистики через термінологічну невизначеність, розмаїття форм інституцій та підпорядкованість їх різним відомствам, не проводилося централізованого контролю дотримання прав дітей у них.

Хоча процес реформування інтернатних закладів в Україні почав відбуватися ще у 2006 р., коли було прийнято концепцію Програми реформування інтернатів, установ усіх форм власності для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, на 2006–2010 рр., заклади реорганізовувалися безсистемно, один тип інтернатного закладу замінювався на інший, не робилося глибокого аналізу дійової мережі закладів та її відповідності до потреб дітей, які проживають у громаді.

Водночас вирішальною передумовою стала інтеграція українського суспільства до європейської спільноти, що слугувало важливим стимулом для проведення демократичних реформ та адаптації до європейських стандартів системи інституціонального догляду дітей. Тому, щоб змінити ситуацію, у січні 2015 р. було затверджено Стратегію сталого розвитку

«Україна-2020» – документ, який визначив напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 р. Стратегія складається з чотирьох векторів руху:

- сталий розвиток країни;
- безпека держави, бізнесу та громадян;
- відповідальність і соціальна справедливість;
- гордість за Україну в Європі та світі.

Вектор руху «Відповідальність і соціальна справедливість» передбачив втілення 14 реформ та програм, серед яких і реформа системи соціального захисту. Уповноважений Президента України з прав дитини оголосив про завершення роботи над комплексною стратегією деінституціалізації в Україні. 31.03.2017 року на засіданні Національної ради реформ була презентована Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр.

Тому одночасно отримали старт відразу кілька дуже важливих реформ, які мають безпосереднє відношення до деінституціалізації. Наприкінці 2016 р. Фондом Lutos було проведено дослідження у сфері реформування роботи соціальних служб, аналіз не лише негативного впливу інституційних закладів на дитину, а й успішних та невідповідних моделей деінституціалізації.

3. Реалізація Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 рр.

Відповідно до Національної стратегії у реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр. дітей в інституціях має бути менше 0,5 % від загальної чисельності (зараз – 1,5 %). А ті діти, які з різних причин усе ж залишаються в інституціях, а не в сім'ях, житимуть у невеличких установах в умовах, максимально наближених до сімейних, – до 10 осіб в одному закладі. У кожній громаді з'являться доступні та якісні послуги для сімей із дітьми. Існуватиме ринок цих якісних послуг, не менше 50 % з яких надаватимуть професійні ГО.

Наразі триває перший етап реалізації стратегії – створення регіональних планів. Кожен регіон готує власний план реформування, для цього потрібно оцінити наявність послуг у громаді, наявні інтернатні заклади, чисельність дітей у закладах, проаналізувати причини потрапляння їх до туди, щоб зрозуміти, які послуги треба упроваджувати, щоб жодна дитина не перебувала в інтернатному закладі. Розробляється підтримка розвитку послуг на місцевому рівні – створення комплексних сімейно орієнтованих послуг на рівні районів (Дніпропетровська, Київська, Житомирська області), налагоджується соціальне партнерство в упровадженні реформи системи захисту дітей.

Принаймні розміщення дітей до державних інституцій має пріоритет перед іншими формами, відповідно, до сімейних форм влаштування потрапляє меншість дітей. У межах реалізації реформи деінституціалізації введено послугу патронату як альтернативний догляд за дітьми, які з певних причин не

можуть проживати з біологічними батьками. За 2018 р. патронат запроваджено у 19 регіонах, з початку 2019 р. приєдналося ще п'ять регіонів.

Широкого розповсюдження послуга патронату не отримала, про це свідчать дані про функціонування на 1 січня 2019 р. 71 сім'ї патронатних вихователів, до яких було влаштовано 204 дитини і на які було виділено понад 6,3 млн грн субвенції з державного бюджету.

Наразі простежується зменшення як кількості інтернатних закладів так і загальної чисельності дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Зараз в Україні активізовано роботу з улаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, під опіку, піклування у дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї. Як результат, станом на 1 січня 2019 р. в Україні існує 1 103 дитячих будинки сімейного типу, у яких виховується 7 372 дитини; 3 512 прийомних сімей, у яких виховується 6 571 дитина.

Отже, реалізація Урядової стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей у 2018 р. почалася з реорганізації 59 інтернатних закладів для дітей (22 ліквідовано, 12 реформовано у заклади денного перебування, 25 реформовано в стаціонарні заклади). На початок 2019 р. залишилося 514 установ інституційного догляду та виховання дітей, планується реорганізація ще 38 закладів. Як бачимо, динаміка реалізації реформи державного управління досить незначна як і у зменшенні кількості інтернатних закладів, так і в запровадженні альтернативних форм догляду за дітьми (кількість прийомних та патронажних сімей).

Зміст соціальних послуг профілактичного характеру для сімей із дітьми мають надаватися на трьох рівнях

Зміст соціальних послуг профілактичного характеру для сімей із дітьми у процесі деінституціалізації.

Рівні	Характеристики соціальних послуг
I рівень	Забезпечення для сімей базових соціальних і медичних послуг, запровадження програм відповідального батьківства, проведення інформаційно-просвітницьких кампаній
II рівень	Запобігання потраплянню дітей до інтернатів. Це раннє виявлення сімей, які потрапили у складні життєві обставини, їхній патронат, реабілітаційні послуги та інклюзивна освіта для дітей з інвалідністю тощо
III рівень	Реінтеграція дітей, яких уже помістили в інтернат, до їхніх біологічних сімей чи влаштування в альтернативні форми сімейного виховання – прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу. Інтернатні інституції пропонується перетворювати на заклади із широким спектром сімейно орієнтованих послуг, освітні та реабілітаційні центри

Доречно зауважити, що проєкт «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (Expert Deployment for Governance and Economic Growth – EDGE), що фінансується урядом Канади, надає технічну допомогу в реалізації пріоритетних реформ в Україні, серед яких і деінституалізація. У рамках проєкту модернізації соціальних послуг, на який Україна отримала позику в 300 млн євро від Світового банку, передбачено пілотні проєкти з деінституалізації в декількох областях, проходить безліч конференцій, тренінгів, семінарів і нарад з метою обговорити, пояснити, показати і навчити, що і як має відбуватись у процесі реформи.

Затверджена стратегія містить такі цілі:

1. Інтеграція та скоординованість політики.
2. Розвиток системи підтримки дітей у сім'ї.
3. Розвиток системи альтернативного догляду дітей.
4. Участь суспільства.

Слід зазначити основні завдання деінституалізації в цьому напрямі:

1. Забезпечення умов для повернення дітей, які зараз перебувають у закладах, до рідних сімей або переведення їх у сімейні форми виховання (усиновлення, опіка родичів, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу).

2. Запобігання розлученню дітей із батьками та влаштуванню їх до інтернатних закладів шляхом запровадження послуг із підтримки дітей та сімей у громадах.

3. Підготовка до самостійного життя, забезпечення соціального включення випускників інтернатних закладів.

У цьому плані буде відображено оцінку потреб кожної дитини та її сім'ї, з'ясовано причини потрапляння дитини до інституції та виявлено, що потрібно зробити, аби дитина зростала з рідними, в іншій сім'ї або ж в умовах, максимально наближених до сімейних. Після оцінювання стане зрозуміло, які послуги потрібно ще створити і розвинути в громаді, щоб діти не потрапляли до інституцій. Кожна громада має розробити й виконувати свій власний Ді-план, а Мінсоцполітики в Україні уже розпочало підготовку тренерів-консультантів з деінституалізації.

4. Особливості деінституалізації у соціальних послугах особам похилого віку.

На сьогодні перед державою стоять важливі завдання у сфері соціального захисту населення, зокрема забезпечення соціально незахищених категорій населення комплексним соціальним обслуговуванням, покращання умов проживання, підвищення рівня комунально-побутового та медичного обслуговування, гарантованих чинним законодавством, удосконалення технології соціального обслуговування та методів соціальної роботи. Отже, проблема соціального обслуговування є складником соціальної політики України та потребує вдосконалення й оновлення.

У широкому сенсі соціальне обслуговування постає як організована соціальна взаємодія між різними соціальними інститутами, включаючи державу і громадянське суспільство, між різними соціальними групами і індивідами, які в ході соціальної діяльності вирішують життєво важливі проблеми як для тих, хто знаходиться у важкій життєвій ситуації, так і для тих, хто має у своєму розпорядженні можливості надання їм соціальних послуг і допомоги. У вузькому сенсі соціальне обслуговування розуміється як технології роботи, сукупність прийомів, методів і дій організацій, фахівців, які спрямовано на надання допомоги громадянам у важкій життєвій ситуації, нездатним до самообслуговування і таким, які потребують постійного догляду.

Згідно з даними Мінсоцполітики, на 1 січня 2019 р. функціонувало 286 будинків-інтернатів для громадян похилого віку та інвалідів, 149 психоневрологічних інтернатів, 5 спеціальних будинків-інтернатів, 24 пансіонати, 9 спеціалізованих житлових будинків для ветеранів війни і праці, 676 територіальних центрів соціального обслуговування, з них 83 – в ОТГ; 69 центрів надання соціальних послуг (в ОТГ); 111 закладів для бездомних осіб та центрів соціальної адаптації осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк; 151 реабілітаційна установа для осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, дітей віком до трьох років, які належать до групи ризику щодо отримання інвалідності, з них 8 установ державної форми власності, які належать до сфери управління Мінсоцполітики, 143 установи комунальної форми власності (обласного, районного та міського значення, у тому числі ОТГ, які належать до сфери управління органів соціального захисту населення).

За останніми даними Державної служби статистики України, якщо на кінець 2014 р. кількість будинків-інтернатів для дорослих в Україні становила 241, у них обслуговувалися 41 269 осіб, то на кінець 2018 р. – 238 інтернатів, де знаходилося 42 978 осіб.

Ці заклади успадкувала система соціальної роботи сучасної України. Ще у 90-ті рр. ХХ ст. почався розвиток інноваційних нестационарних закладів для людей похилого віку, людей з інвалідністю, молоді, сімей тощо. Усе це здійснювалося досить повільними темпами, несистемно, без вивчення та врахування потреб нужденних і ресурсів громади.

Водночас можна визначити негативні наслідки інституціональної системи догляду в Україні:

- працююча особа отримує менше, ніж держава спрямовує на утримання одержувача послуг інтернату, що є викривленням соціально-трудової політики держави та суперечить задекларованим пріоритетам економічного та людського розвитку;

- відкривається простір для протиправних дій, побудованих на штучному утриманні та завищенні чисельності утриманців, фактичному погіршенні умов їхнього перебування;

- створюється мотивація для корупції та зловживань;
- відсутня мотивація щодо поліпшення якості послуг, які надає інтернатний заклад;
- низьким є рівень кваліфікації персоналу інтернатних закладів;
- обмеженість особистого життя, брак самостійності й відсутність поваги до недоторканності особи в інтернатних закладах можуть негативно вплинути на емоційне та фізичне самопочуття людей.

За даними Мінсоцполітики, в Україні окремо від дітей проживає близько 2 млн подружніх пар у віці 60 років і старше, а також понад 2 млн самотніх громадян похилого віку. Серед них 754 тис. потребують різних видів побутової допомоги, у тому числі у віці 75–80 років понад 300 тис. осіб. Дослідження показують, що 80 % осіб у віці 75 років і старше не можуть обходитися без сторонньої допомоги. Українську систему соціального обслуговування традиційно орієнтовано здебільшого на догляд соціально вразливих осіб у стаціонарних установах, переважно в будинках- інтернатах.

Виходячи з того, що у програмних документах європейських країн, якими визначений вектор розвитку соціальної політики, догляд на дому, послуги сімейного типу є пріоритетнішими за інституційний догляд, актуалізуються ініціативи щодо необхідного збільшення державних витрат на інтегрований догляд на рівні громади, підвищення координації між медичними та соціальними послугами і подальше скорочення стаціонарного догляду за літніми людьми.

Найбільш ефективними формами влаштування є сімейні та перехідні форми, для влаштування літніх людей виділено (у порядку послаблення сімейного складника):

- сім'ї «усиновлювачів»;
- опікунські та патронатні сім'ї;
- сімейні будинки людей похилого віку;
- тимчасові (фостерні) прийомні сім'ї.

Багатогранність проблем, з якими стикаються старі люди, та складність системи соціальної допомоги створюють труднощі доступу до тих чи інших соціальних структур. Досить цікавим у вирішенні цих питань є досвід центральноєвропейських країн, де існують служби управління соціальними організаціями. У таких службах надається інформація про те, куди слід звернутися для більш детального розгляду проблем та потреб конкретної старої людини.

Науково-дослідним інститутом праці і зайнятості населення в рамках виконання замовлення Мінсоцполітики було здійснене соціологічне дослідження з питань оцінювання якості обслуговування в інтернатних установах. Було проведено опитування 1 382 підопічних 138 інтернатних установ (методом анкетування) у 2017 р. Оцінюючи загалом рівень задоволеності якістю обслуговування в установі, підопічні переважно (52,7 %)

зазначали, що є цілком задоволеними, а 37,6 % – швидше, задоволеними. Позитивні результати пояснюються побояваннями закриття, залежністю від персоналу інтернатів, підопічні оцінювали не стільки якість обслуговування, скільки цінність для них самого факту перебування в установах.

Питання переходу від надання послуг стаціонарного догляду до сімейних форм улаштування може вирішуватися тільки в рамках законодавства України. Правова основа потрібна і для створення й застосування загальноукраїнських стандартів якості життя літніх людей у професійних (прийомних) сім'ях, будинках сімейного типу по всій території країни, а також єдиного механізму контролю прав і законних інтересів громадян, які проживатимуть у сім'ях, виходячи з принципу рівності прав громадян, незалежно від території перебування.

Науково-дослідним інститутом праці і зайнятості населення Мінсоцполітики та Національною академією наук України був розроблений алгоритм деінституалізації соціального обслуговування осіб похилого віку, який складається з двох етапів – підготовчого та упровадження. На думку науковців, деінституалізація соціального обслуговування осіб похилого віку необхідно доповнити ще одним етапом – аналітичним, який дозволить не тільки оптимізувати цей процес, але й коригувати попередні етапи відповідно до викликів сьогодення.

Кожен етап складається з певних операцій, які послідовно виконуються та впливають на ефективність та якість реформи деінституалізації осіб похилого віку.

Оновлений алгоритм передбачає оцінку якості соціальних послуг, оприлюднення результатів серед стейкхолдерів, що значно підвищує ефективність контролю і надає можливість корекції процесу деінституалізації. Необхідно зазначити, що такий алгоритм можна запровадити й у процес ДІ інтернатних закладів для дітей.

У процесі деінституалізації виникають дві групи ризику:

- системні: правова недосконалість, недостатнє фінансування, рівень підготовки кадрів, їхня кваліфікація, матеріальна база для будинків сімейного типу тощо;

- особистісні: бажання/небажання осіб похилого віку долучитися до процесу, безпека життя клієнтів (наприклад, якщо вони передають майно прийомній сім'ї), рівень мотивації серед населення долучитися до процесу.

Державне управління процесом реформування інтернатних закладів для людей похилого віку полягає в розробленні механізмів:

1. Нормативно-правового (розроблення стратегії, внесення змін до чинного законодавства, розроблення стандартів догляду і відповідних документів супроводу, дотримання майнових прав споживачів тощо).

2. Організаційно-кадрового (кваліфікаційне кадрове забезпечення, упровадження інноваційних видів обслуговування, моніторинг і контроль).

3. Інформаційного (створення єдиного інформаційного простору та єдиної електронної бази потенційних надавачів послуг сімейного типу та отримувачів).

Необхідно зауважити, що **процес деінституалізації потребує значних фінансових витрат із боку держави**, тому в умовах соціально-економічної кризи в Україні та значного зниження рівня доходів населення, **створення «професійної» сім'ї для осіб похилого віку та осіб з інвалідністю – найбільш оптимальний спосіб покращання якості життя клієнтів**, а державні виплати надавачам послуг сприятимуть частковому поліпшенню їхнього матеріального стану.

Послуга стаціонарного догляду надається особам похилого віку у геріатричних пансіонатах/будинках-інтернатах для осіб похилого віку по всій Україні, яких налічується близько 90, хоча якість послуги не всюди є однаковою, а в окремих випадках наявні порушення прав людини.

Мінсоцполітики планує низку змін щодо функціонування цих закладів, зокрема:

- геріатричні пансіонати та інтернати для осіб з інвалідністю мають відмовитися від підсобних господарств, промислових і переробних виробництв, адже в центрі уваги закладу повинні бути літні люди та їхні потреби;
- особам похилого віку, залежно від їхніх потреб, можуть надаватися послуги стаціонарного догляду, підтриманого проживання, денного догляду та соціальної реабілітації;
- якість надання послуг має контролювати громадська рада, до складу якої входять представники громадських об'єднань, благодійних організацій, волонтери, мешканці закладів та їхні родичі;
- більше жодних обмежень щодо відвідувань друзями та прогулянок: мешканці закладів повинні мати можливість за власним бажанням тимчасово залишати заклад;
- працівники закладу мають проходити навчання з питань догляду за особами похилого віку, особами з інвалідністю та надання першої медичної допомоги;
- запроваджується супервізія для працівників закладів.

Мінсоцполітики планує відійти від фінансування утримання закладів і запровадити практику закупівлі послуг, що в подальшому стимулюватиме як розвиток ринку послуг, так і підвищення їхньої якості.

У свою чергу, аналіз реалізації деінституалізації у сфері обслуговування людей із психічними розладами дозволив визначити цілу низку невирішених питань:

- залишається проблематичною соціальна інтеграція людей із психічними розладами як на рівні реалізації прав людини та основних свобод, так і на рівні соціального й економічного забезпечення;
- умови функціонування медичних закладів, соціальних служб та

установ, порядок і принципи їхніх матеріального забезпечення та кадрової політики недостатньо регламентовані українським законодавством;

- фактично відсутні або не є дієвими процесуальні механізми захисту та поновлення прав людей із психічними розладами та проблемами психічного здоров'я.

Найбільшою проблемою, з якою стикаються психічно хворі особи, є стигматизація. Для того щоб усунути різні стигматизаційні прояви з боку суспільства та окремих його членів або усунути негативний вплив такої поведінки, необхідно використовувати соціальні технології дестигматизації. Найбільш масштабною за своєю дією є технологія ДІ, яка повністю перебудовує систему надання психіатричної допомоги

Прагнення до деінституціалізації зумовлено тим, що більшість хворих, які перебувають у психіатричних лікарнях на державному утриманні, не живуть повноцінним життям, а лише існують. Тому передбачалось, що позалікарняна допомога буде набагато гуманніша, ефективніша, ніж допомога в лікарні; ефективність витрат на позалікарняну допомогу буде вищою, ніж ефективність витрат на стаціонарне лікування. Тому пошук альтернатив тривалому утриманню людей у стаціонарних закладах різного типу завдяки процесу деінституціалізації має свою специфіку і відповідні компоненти:

1. Переведення пацієнтів, які живуть у психіатричних лікарнях, на альтернативні види допомоги за місцем проживання.

2. Запобігання можливим випадкам розміщення в стаціонар і направлення пацієнтів у різні альтернативні служби.

3. Розвиток спеціальних служб для надання допомоги групі хворих психіатричного профілю, що знаходяться поза стаціонаром.

Процес деінституціалізації передбачає, що більшість осіб із психічними вадами живуть у співтоваристві, а не в державних психіатричних лікарнях. На відміну від інституціоналізації, цей процес спрямовано на надання індивідуальної допомоги, що враховує побажання та потреби окремого індивіда. Деінституціалізація надає можливість кожному душевнохворому індивіду брати безпосередню участь у плануванні допомоги: беруться до уваги переживання, цінності та особисті цілі окремих пацієнтів.

Деінституціалізація сприяла появі альтернативних психіатричним лікарням установ, які не несуть особливого стигматизуючого впливу: будинки на півдорозі, будинки групового проживання, спеціалізовані гуртожитки, будинки сестринського догляду, денні центри, реабілітаційні центри, спрямовані на роботу з хворими, а не для них.

Успішне реформування деінституціалізації можливе за дотримання таких умов:

- поєднання доступу як до стаціонарних, так і до спеціально створених альтернативних закладів;

- виокремлення спеціального напрямку в психіатрії – соціальної

психіатрії, яка б дала змогу душевнохворим отримувати систематичну та безперервну допомогу за межами стаціонарного закладу;

- залучення до роботи з душевнохворими соціального працівника, діяльність якого спрямовано на полегшення реадaptaції в суспільстві та усунення ефекту госпіталізму.

Що стосується такої вразливої категорії, як постраждалі внаслідок учинення стосовно них домашнього насильства та насильства за ознакою статі, необхідно додати, що станом на 1 січня 2020 р. надання соціальних послуг, у тому числі тимчасового притулку, у нашій країні забезпечують:

- 21 центр соціально-психологічної допомоги;
- 23 притулки або відділення для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі;
- 339 мобільних бригад соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі;
- 7 центрів медико-соціальної реабілітації постраждалих осіб;
- 13 центрів денного перебування постраждалих осіб.

Отже, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що сьогодні в Україні відбувається реформування в системі соціального обслуговування населення. Зараз перед органами державної влади та місцевого самоврядування стоять нові завдання, які виходять із сьогоднішніх потреб суспільства і можуть бути вирішені лише шляхом переоцінки способу планування та надання соціальних послуг, із продовженням удосконалення нормативно-правової бази в цій сфері, покращанням механізмів фінансового забезпечення установ та за іншими напрямками управлінської діяльності.

Питання для самоконтролю

1. Чому реформа деінституціалізації торкнулась у першу чергу дітей-сиріт?
2. Які існують тлумачення терміну «деінституалізація»?
3. Поясніть деінституалізацію у широкому і вузькому контексті.
4. Які компоненти деінституалізації послуг для дітей?
5. Які найбільш розповсюджені причини потрапляння дітей до інтернатних закладів?
6. Які передумови проведення реформи деінституціалізації в Україні?
7. Коли була започаткована Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр.? Які її завдання?
8. Які зміни відбуваються на першому етап реалізації стратегії?
9. Які неінституційні форми влаштування дітей –сиріт набули поширення в умовах інституціалізації? Яка з них не набула поширення?
10. Які основні завдання деінституціалізації соціального догляду за дітьми-сиротами?

11. Як розуміється соціальне обслуговування у широкому і вузькому сенсах?
12. Дайте статистичну оцінку закладів для осіб похилого віку в Україні.
13. Які можна виділити негативні наслідки інституціональної системи догляду в Україні?
14. Які найбільш ефективні форми влаштування осіб похилого віку в Україні?
15. Як оцінюють дослідження якості утримання осіб похилого віку в інтернатних закладах?
16. Який передбачено алгоритм деінституалізації соціального обслуговування осіб похилого віку?
17. Які групи ризику виникають процесі деінституалізації осіб похилого віку?
18. У чому полягає державне управління процесом реформування інтернатних закладів для людей похилого віку?
19. Який оптимальний спосіб покращання якості життя осіб похилого віку?
20. Які зміни Мінсоцполітики планує щодо функціонування цих закладів для осіб похилого віку?
21. Які невирішені питання обслуговування людей із психічними розладами в умовах реалізації деінституалізації?
22. Які головні компоненти процесу деінституалізації тривалого утримання людей із психічними розладами у стаціонарних закладах різного типу?
23. За яких умов можливе успішне реформування деінституалізації осіб похилого віку із психічними розладами?

Тема 9

Упровадження сучасних інструментів і технологій у державне управління розвитком системи соціальної роботи

План

1. Інновації в управлінській діяльності.
2. Електронне урядування в системі соціального захисту.
3. Диверсифікація у системі соціальної роботи.
4. Соціальне замовлення.

Література

1. Лопушинський І. П., Ковнір О. І. Децентралізація влади в Україні : гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт.: Іжа М. М., Бакуменко В. Д., Попов С. А. та ін.; за ред. Іжа М. М., Бакуменка В. Д., Попова С. А. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 153-162.
2. Медяник В. А. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.
3. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.

1. Інновації в управлінській діяльності.

Сучасні реалії соціальної сфери в Україні вимагають від державних органів управління нових підходів до організації системи соціальної роботи: соціального захисту населення, соціальної підтримки, якісних соціальних послуг не тільки на національному, регіональному рівнях, а й на рівні громади, наповнення реальним змістом конституційних прав і свобод громадян.

Передусім управлінські інновації дослідники визначають як зміни різного характеру в системі управління на рівні соціуму чи його певного складника, що мають своєю метою досягнення цілей чи вирішення конкретних завдань, пов'язаних із функціонуванням та розвитком цієї системи.

Інноваційність в усіх галузях суспільного буття, у тому числі й у державному управлінні соціальною роботою, – це та сама цінність, яка має, окрім духовного, і значний практичний сенс, дозволяючи суспільству адаптуватися у нових реаліях.

Нині все частіше провідні спеціалісти з різних наукових напрямів порушують концептуальні питання не лише упровадження інноваційних технологій безпосередньо в економічну та виробничу діяльність суспільства, але і застосування новітніх підходів і методів в управлінській діяльності. Досвід європейських найбільш економічно розвинених країн довів, що в умовах глобальних викликів, жорсткої конкуренції, транзитивного суспільства першість належить тим, хто звернений у майбутнє, відкритий для всього

нового.

Загальновідомо, що **інновація** – це введення нового в систему ззовні; **новація** – це внутрішньо-системні нововведення. У першу чергу розглянемо **введення інновацій** у механізми державного управління розвитком системи соціальної роботи в сучасних умовах.

Інновацію можна розуміти: як результат діяльності, відображений у вигляді нових чи вдосконалених інструментів та механізмів державного управління, упроваджених на ринку нового чи модернізованого технологічного процесу, що використовується у практичній діяльності органів державної влади у сфері соціальної роботи, або нового підходу до надання якісних соціальних послуг.

Види інновацій в управлінській діяльності державних органів влади:

організаційно-управлінські: упровадження в діяльність органів державної влади більш ефективних нових форм методів, технологій, організації управлінської діяльності; суттєві зміни у формах та напрямках роботи органів державного управління на структурному й особистісному рівнях, нових способах міжсуб'єктної взаємодії та організації мережі управлінських зв'язків ієрархічного чи поліархічного характеру;

внутрішньо-управлінські та нормативні: визначення основних напрямів та форм цілеспрямованої трансформації функціонального імперативу управлінської підсистеми, а також узгодження цих змін з усіма іншими, надаючи інноваційному розвитку органів державної влади цілісності та послідовності організаційно-структурних, технологічних та організаційно-процесуальних новацій;

соціокультурно-особистісні: орієнтація на розкриття можливостей розвитку людського потенціалу системи державного управління в межах удосконалення корпоративної культури, особистісних та ділових якостей державних службовців. В організаційному плані йдеться не лише про мотивацію управлінців до самовдосконалення, але і про різноманітні форми кадрової політики, роботи з персоналом, удосконалення систем підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Необхідно підкреслити, що перший вид інновацій впливає на організаційний механізм державного управління, другий – на нормативно-правовий і третій – на кадрово-мотиваційний механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.

2. Електронне урядування в системі соціального захисту.

Основними пріоритетами в соціальній сфері в Україні на найближчі роки є боротьба з бідністю, соціальна інклюзія, рівноправ'я чоловіків та жінок, а також **диджиталізація** (процес цифрової трансформації суспільства). Розглянемо далі процес диджиталізації в контексті державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Наразі запровадження електронного урядування є одним із найефективніших засобів модернізації механізмів державного управління завдяки використанню сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (*дали* – ІКТ). Передусім це забезпечує високу якість та доступність електронних послуг для громадян. Зручність, раціональність е-послуг мають важливе значення для вразливих категорій населення.

Власне, виникає потреба забезпечення системного управління країною, узгоджених та цілеспрямованих дій усіх ланок державної влади за допомогою створення *Інтегрованої інформаційно-аналітичної системи*. Тобто питання формування інформаційної й аналітичної бази для прийняття управлінських рішень на всіх рівнях є особливо актуальним.

На сучасному етапі розвитку функціонування системи управління триває стрімкий процес упровадження, удосконалення тих, що існують, і розроблення нових інформаційних технологій, що є базовим підґрунтям модернізації інформаційного механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи.

До переваг інформаційних технологій в управлінні соціальною роботою можна віднести: підвищення ступеня контролю (керованості); зниження впливу людського фактору; зменшення паперової роботи; достовірність інформації; підвищення оперативності; зниження витрат; оптимізацію обліку і контролю; забезпечення прозорості інформації; можливість збільшення частки ринку соціальних послуг.

Зміни, що приводять до розвитку інформаційного менеджменту, пов'язано з системою організації оброблення інформації, послідовного її розвитку до рівня інтегрованих автоматизованих систем управління, які охоплюють по горизонталі та вертикалі всі рівні й ланки.

До основних тенденцій розвитку автоматизованих інформаційних технологій відносяться:

1. Зміна характеристик інформаційних продуктів, які все більше набувають аналітичних властивостей.

2. Поєднання всіх типів інформації з орієнтацією на одночасне сприйняття людиною (мультимедійні системи для одночасного оброблення текстової, аудіо- та відеоінформації).

3. Усунення проміжних ланок між джерелом інформації та її споживачем за допомогою таких нових інформаційних технологій, як відеоконференції, електронна пошта, телеконференції.

4. Глобалізація інформаційних процесів на основі Інтернет і супутникової системи зв'язку.

5. Конвергенція – стирання відмінностей між сферами матеріального та інформаційного виробництва. Нові інформаційні технології – основа переходу суспільного розвитку від індустріальної до інформаційної епохи розвитку суспільства.

Величезну роль у правильності та адекватності вжитих заходів щодо управління розвитком системи соціальної роботи та підтримки населення має вдосконалення не тільки інформаційного механізму, але й організаційного, фінансового, кадрово-мотиваційного і навіть нормативно-правового механізмів державного управління через запровадження інноваційних електронних інструментів.

Об'єктивні фактори-умови, які вимагають негайних змін технологій оброблення інформації щодо соціального захисту й підтримки населення, що задовольняють новим вимогам державного управління:

- постійне збільшення обсягів оброблюваної інформації та необхідність скорочення термінів її оброблення внаслідок частотої зміни законодавства щодо соціального захисту малозабезпечених верств населення;

- висока інтенсивність актуалізації нормативно-правової інформації в частині як змісту окремих норм, так і деяких розділів: обсяг і складність зростають швидше, ніж можливості персоналу органів соціального захисту населення опанувати правила її практичного застосування;

- належне врахування реальних потреб усіх соціально незахищених верств населення (адресна допомога);

- потреба в потужній інформаційно-аналітичній базі, що дозволяє здійснювати контроль коштів, що витрачаються, проводити аналіз поточного стану, розробляти цільові програми;

- постійна зміна характеру завдань, що стоять перед органами державного управління розвитком системи соціальної роботи, оперативне виконання ними нових складних функцій;

- постійне зростання вимог до співробітників соціальних служб щодо підвищення продуктивності і якості праці, необхідність скорочення плінності й підвищення престижності їхньої професії;

- інтенсивна комп'ютеризація різних сфер управлінської діяльності базується на поширенні відносно дешевих персональних електронних обчислювальних машин зі швидко прогресуючими технічними характеристиками, що дозволяють створювати інтегровані системи і забезпечують всім користувачам оперативний доступ до розподілених баз даних і знань, оперативне оброблення великих масивів інформації і видачу результатів у зручному вигляді.

Сучасні інструменти державного управління розвитком системи соціальної роботи можуть бути згруповані у дві групи: новаційні та інноваційні інструменти, і класифіковані за критеріями упровадження в різні сфери соціальної сфери та впливу на механізми державного управління: електронні сервіси, структурно-організаційні та фінансові механізми.

Одним із сучасних інструментів модернізації державного управління в Україні є система електронних закупівель ProZorro, яку було запроваджено у 2015 р. з метою боротьби з корупцією.

Вебпортал ProZorro забезпечує відкритий доступ до бази тендерів усім громадянам України, а не лише учасникам тендерів. У такий спосіб процес використання державних коштів стає прозорим та ефективним, а корупційні схеми в державних закупівлях неможливими. Дослідження проєкту TAPAS («Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах») дозволили виявити, що відкриті дані вже принесли економіці України понад 700 млн дол. І якщо упровадження відкритих даних і надалі набиратиме обертів, то до 2025 р. ця сума збільшиться до 1,4 млрд дол., або 0,92 % ВВП країни, завдяки сукупності прямих і непрямих впливів.

Для забезпечення доступу до безкоштовної правової допомоги громадянам у цивільних та адміністративних справах створено вебсайт загальнонаціонального просвітницького проєкту Міністерства юстиції України «Я маю право!».

Другим етапом розвитку системи надання безкоштовних правових послуг регіональних центрів стало створення довідково-інформаційної платформи правових консультацій Wiki Legal Aid, що дає можливості громадянам (передусім з уразливих категорій) отримати актуальні вичерпні правові консультації та сприяє посиленню їхньої правової спроможності й обізнаності.

Уведення нових ІКТ в державне управління розвитком системи соціальної роботи здійснюється за такими напрямками:

- пенсійне забезпечення населення;
- соціальний захист малозабезпечених верств населення;
- соціальна підтримка дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- інтеграції ВПО;
- соціально-побутове забезпечення інвалідів і ветеранів;
- медичний огляд інвалідності й лікарсько-трудова експертиза інвалідів, життєзабезпечення проживання пенсіонерів та інвалідів у будинках- інтернатах;
- бухгалтерський облік і контроль;
- планування фінансування органів соціального захисту населення;
- співробітництво з НДО та ін.

Спроба Мінсоцполітики ввести електронні реєстри пільгових категорій населення триває вже друге десятиліття. І, нарешті, 17 липня 2019 р. разом із е-пенсією КМУ ухвалив Постанову № 676, якою в Україні вводиться:

1) Єдина інформаційно-аналітична система управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL), яка почала працювати з 1 жовтня 2020 р.

2) Єдиний державний реєстр соціальної сфери.

E-SOCIAL – система, через вебпортал якої тепер особа зможе здійснити оформлення та керувати наданням їй усіх видів соціальної підтримки (соціальних послуг, адресної допомоги ВПО, субсидій тощо).

Головною зміною буде спрощення подачі документів і, відповідно,

процесу надання й отримання послуг за допомогою електронного цифрового підпису та створення кожним отримувачем власного електронного кабінету.

Єдиний державний реєстр соціальної сфери (далі – Реєстр) – це система обліку інформації про отримувачів і надавачів соціальних виплат, допомоги, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій (далі – соціальна підтримка), інформації про відносини надавачів та отримувачів соціальної підтримки. Формування Реєстру здійснюється на основі інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (п. 7 E- SOCIAL) та згідно зі ст. 15 Закону України «Про соціальні послуги». У Реєстрі розміщено інформацію про надавачів і отримувачів соціальних послуг. До надавачів належать: органи соціального захисту; юридичні особи та фізичні особи – підприємці; фізичні особи (без здійснення підприємницької діяльності).

До переваг цього електронного сервісу можна віднести:

- автоматизацію нарахування та отримання різноманітних соціальних виплат, допомог, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій;
- підвищення ефективності діяльності державних службовців і соціальних інспекторів;
- превенцію порушень та зловживань у процесі призначення соціальної підтримки;
- дотримання принципу адресності та справедливості у наданні різних видів соціальної допомоги;
- сприяння більш раціональному використанню бюджетних коштів.

Щодо використання соціальних інтернет-мереж для спілкування з місцевою владою, допомоги у прийнятті рішень, які стосуються місцевого самоврядування або простого ведення спілкування громади з міськими чиновниками такі новації ще не отримали широкого розповсюдження.

Згідно з даними Фонду підтримки реформ в Україні:

1. Запущено електронну платформу для державних службовців (включаючи систему моніторингу РДУ).
2. Запущено понад 120 державних електронних послуг.
3. Здійснено запуск нового вебпорталу Уряду.

Розвиток інформаційних технологій і упровадження концепції електронного уряду значно збільшать ефективність управлінських рішень через:

- надавання населенню інтегрованих послуг у мережі Інтернет;
- надання персоналізованих послуг фізичним та юридичним особам;
- ліквідацію інформаційної нерівності;
- поширення електронного (дистанційного) навчання спеціалістів у галузі обробки й аналізу інформації;
- створення гнучкого законодавства, яке б забезпечувало рівновагу між необхідністю економічного розвитку та потребами забезпечення конфіденційності інформації;

-створення форм управління з активним залученням громадськості.

При застосуванні державними установами програми «Електронний уряд», державні служби стають відкритими, оскільки інтернет-послуги базуються на стандартах, що існують у комп'ютерних мережах, і доступні всім громадянам у будь-який час. Завдяки інтернет-технологіям будь-які потреби громадян не лишаються без уваги, організації можуть стежити за проходженням інформації, отриманої від громадян, і аналізувати її для надання якісних, оперативних і персоналізованих послуг.

Існують такі види взаємодії є:

1. Між державою і громадянами (G2C, Government-to-Citizen).
2. Між державою і бізнесом (G2B, Government-to-Business).
3. Між різними гілками державної влади (G2G, Government-to-Government).
4. Між державою і державними службовцями (G2E, Government-to-Employees).

До розповсюджених інтернет-технологій, які зараз активно використовуються органами державного управління, можна віднести: інтернет-сайти, блоги, проведення онлайн-конференцій, опитувань тощо.

Необхідно додати, що з 2020 р. запроваджено систему фронт-офісів, яка дозволить надавати соціальні сервіси в кожній ОТГ. Тобто для подачі документів на призначення різних видів соціальної допомоги громадянину не треба буде їхати в районний чи обласний центр. Цей сервіс буде доступний навіть у маленькому населеному пункті. Щоб стимулювати ОТГ до розвитку цієї системи, Мінсоцполітики платитиме за кожен прийом документів із державного бюджету. Така ініціатива наблизить соціальні сервіси безпосередньо до споживачів, жителів громади, що дозволить їм значно зекономити свій час та зусилля. Фронт-офіси лише прийматимуть документи та видаватимуть результати обробки заявникам. При цьому опрацюванням документів займатиметься «бек-офіс», до якого інформація направлятиметься одразу з декількох «фронтів».

У 2019 р. в Державній службі зайнятості було упроваджено електронні сервіси: освітній портал (skills.dcz.gov.ua); надання соціальних послуг громадянам та роботодавцям. Відтепер громадяни зможуть проходити навчання, розвивати власні навички, а працівники служби – підвищувати професійну кваліфікацію дистанційно, онлайн. Особливо цінним є забезпечення громадян з інвалідністю та жителів віддалених регіонів України освітніми та тренінговими послугами незалежно від можливості дістатися до курсів, навчальних закладів.

У 2019 р. кількість користувачів сайту державної служби зайнятості (www.dcz.gov.ua) становила 1,9 млн осіб. На початок року створено 197 тис. електронних кабінетів роботодавців та 248 тис. електронних кабінетів шукачів роботи.

3. Диверсифікація у системі соціальної роботи.

Важливим інноваційним механізмом державного управління розвитком системи соціальної роботи є **диверсифікація**. Її прийнято розуміти як стратегію, що дозволяє компанії використати поточні переваги в нових сферах діяльності за умов істотної мінливості середовища господарювання.

Практика показує, що протягом останніх років спостерігається стійка тенденція, вектор якої зумовлений ідеологією диверсифікації соціальної допомоги, розширенням її організаційно-правових та фінансових форм, забезпеченням належної якості та змісту соціальних послуг та відповідають запитам громадян, які потрапили у важку життєву ситуацію.

Однак, як показують науковий аналіз і практика, у багатьох регіонах сукупність установ соціальної роботи ще не стала інституційною системою. На перших етапах її створення першочерговим завданням було заповнення так званих «ніш» у соціальному полі надання соціальних послуг. У результаті в діяльності установ соціального обслуговування з'явилося багато нестатутних видів послуг. Для впорядкування діяльності системи соціального обслуговування населення необхідна повсюдна диверсифікація соціальної допомоги в цілому і кожної установи, яка буде сприяти розширенню видів і форм соціальної допомоги (соціальних послуг), раціональному розподілу виробництва їх, вона допоможе звільнитися службі від нестатутних послуг, передати їх до відповідних відомств: культури, освіти, фізичної культури і спорту, створити нові затребувані населенням види соціальних послуг.

Водночас упровадження на регіональному рівні принципів бюджетування, орієнтованого на результат, вимагає розроблення й реалізації цільових бюджетних програм, створення систем управління якістю наданих державних і муніципальних послуг, поточного моніторингу та контролю результатів, а також системи показників роботи осіб, відповідальних за проведення фінансової політики і модернізацію соціальної сфери.

З метою вирішення стратегічних завдань підвищення якості та доступності соціальних послуг пропонується **програма диверсифікації соціальної допомоги (соціального обслуговування)**, основними заходами якої, з одного боку, є **переорієнтація діяльності соціальних служб на пріоритетне надання соціальних послуг україн нужденним громадянам, з урахуванням чітких критеріїв потреб**. З іншого боку, змінюється порядок надання послуг, обслуговування будується на договірній основі, на умовах часткової або повної оплати громадянами, які мають достатній рівень доходу, змінюється принцип і порядок функціонування соціальних установ. Акцент робиться на посиленні системності в роботі, профілактичному, реабілітаційному складниках, скороченні неефективних витрат, вилученні з діяльності установ нестатутних послуг.

У рамках втілення цих положень Урядом була схвалена ініційована

Мінсоцполітики Постанова КМУ «Деякі питання Державної соціальної служби України», що дала можливість розпочати її роботу у 2020 р. Державна соціальна служба буде відповідати за реалізацію державної політики у сфері контролю за наданням соціальних виплат, дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки. Служба має стати цивілізованим та прогресивним інструментом, для того щоб усі були переконані, що допомогу отримують ті, хто цього дійсно потребує, і що кошти соціальної сфери не є предметом для шахрайства та маніпуляцій.

Пропоновані заходи дозволили:

- ліквідувати соціальні служби, що неефективно працюють, та черговість у будинки-інтернати загального та психоневрологічного профілю за допомогою заміни на обслуговування в домашніх умовах;
- створити нові типи установ, орієнтовані на кінцевий результат;
- підвищити ефективність бюджетних витрат; змінити систему оплати праці в галузі.

Результатом структурної перебудови стало створення цілісної, оптимальної й рівноцінної в кожній ОТГ та кожному регіоні доступної й ефективної системи соціальної роботи, достатньої для реалізації державних гарантій. Поряд з диверсифікацією, розширенням затребуваних видів послуг для оптимізації структури закладів соціального обслуговування необхідна інтеграція зусиль різних відомств для досягнення оптимального соціального результату. З цією метою необхідно розробити низку положень про порядок міжвідомчої взаємодії при наданні соціальних послуг у дитячих соціально-реабілітаційних центрах (притулках), у центрах реабілітації осіб без певного місця проживання, у реабілітаційних центрах для дітей з інвалідністю та дорослих людей з інвалідністю. Для цього необхідно визначити механізми оцінювання основних компонентів ефективності діяльності установ соціального обслуговування:

- достатність нормативної правової бази, що сприяє досягненню цілей;
- достатність розвиненості мережі установ, що надають соціальні послуги;
- наявність системи стандартів, соціальних послуг та вимог до їхньої якості, норм, нормативів, що дозволяють провести розрахунок витрат на реалізацію поставлених завдань, а також забезпечити контроль за наданням соціальних послуг;
- наявність інформаційного забезпечення, що включає наявність баз даних громадян, які мають право на соціальний захист.

Для активізації інноваційного процесу в системі соціальної роботи в будь-якому регіоні нами були виділені умови, яких потрібно дотримуватись на кожній стадії.

Етапи та умови активізації інноваційного процесу в системі соціальної роботи

Стадії	Характеристики і зміст стадій
I стадія	Усвідомлення суспільних потреб у забезпеченні доступності та оперативності соціальних послуг та соціального захисту з урахуванням протяжності територій
II стадія	Виявлення проблем, що існують в організації дієвої системи соціальної роботи
III стадія	Обґрунтування концепції вирішення проблеми (автоматизація соціальних служб і соціальна паспортизація домогосподарств)
IV стадія	Розроблення й освоєння інновації (створення єдиної бази даних одержувачів соціальної допомоги та її постійне поповнення)
V стадія	Поширення інновації (розроблення єдиних стандартів, у тому числі з урахуванням віддалених сільських поселень)

Отже, одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності соціального обслуговування є об'єднання зусиль державних установ із недержавними ресурсами, зокрема і шляхом розвитку волонтерства, взаємодії з некомерційними організаціями та ГО, упровадження в діяльність служби недержавного сектору соціальних послуг. Зокрема, цільове фінансування галузевих соціальних програм і проектів, спрямованих на упровадження нових соціальних технологій, інноваційних форм соціального обслуговування є головною умовою для демонополізації системи соціальної роботи, активного залучення НДО до сфери надання соціальних послуг. Формування передумов для створення рівних умов функціонування державних організацій і НДО, що надають соціальні послуги рівня державних гарантій, є неможливим без упровадження механізмів соціального замовлення на умовах конкурсу для соціальних служб незалежно від форм їхньої власності.

Це дозволить підвищити ефективність використання ресурсів, урізноманітнити форми й види надання послуг установами соціального обслуговування, зокрема і з елементами госпрозрахункової діяльності, такі, наприклад, як послуги: бездомним (харчування); хворим (догляд); наркозалежним і ВІЛ-позитивним; особам, звільненим із місць позбавлення волі та демобілізованим військовослужбовцям та членам їхніх сімей.

4. Соціальне замовлення.

Важливим інструментом державного управління розвитком системи соціальної роботи має стати упровадження соціального замовлення. Згідно з

новим Законом України «Про соціальні послуги», соціальне замовлення - це засіб 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.

Під **соціальним замовленням** розуміють договірні відносини між замовником (органи державної влади, органи місцевого самоврядування) та виконавцем щодо реалізації доручення замовника щодо надання соціальних послуг населенню за рахунок фінансування (повного або часткового) з державного чи місцевого бюджетів. В основу цієї технології покладено проведення державою (або за її дорученням) конкурсного відбору (тендера) суб'єкта надання соціальних послуг, які оплачуються переважно за рахунок бюджетних коштів.

Отже, **соціальне замовлення** – один із сучасних інструментів поліпшення дієвості фінансового механізму державного управління розвитком системи соціальної роботи, попит на який постійно зростає. Можна виокремити основні чинники, що є аргументами щодо переваг його запровадження:

- необхідність надання послуг кращої якості та за меншою вартістю;
- важливість надання саме тих послуг і в тому обсязі, що необхідні для цільової групи саме в цей період;
- фінансова криза, наслідком якої стало зменшення коштів на фінансування соціальної сфери;
- необхідність для державних органів управління зосередитися на стратегічних функціях, зокрема таких, як визначення змісту і переліку соціальних послуг, їхня стандартизація, фінансування та контроль їхньої якості і використання наданих коштів.

В Україні соціальне замовлення можна розглядати як складник модернізації процесу надання соціальних послуг, процес запровадження якої розпочався майже 10 років тому.

На законодавчому рівні розроблення й запровадження механізму соціального замовлення було визначено одним із пріоритетних напрямів реформування системи надання соціальних послуг ще розпорядженням КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178-р «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг» (втрата чинності від 8 серпня 2012 р.). Однак до 2012 р. на національному рівні так і не було розроблено нормативних документів щодо регулювання питань реалізації соціального замовлення. Відповідно, запровадження соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб'єктів, що надають соціальні послуги, та стимулювання підвищення якості таких послуг було знову передбачено Стратегією реформування системи надання соціальних послуг. І тільки в 2013 р. КМУ затвердив Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів (Постанова КМУ від 29 квітня 2013 р. № 324 «Про затвердження Порядку здійснення

соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів»).

Якщо розглядати соціальне замовлення як спосіб здешевлення та підвищення ефективності соціальних послуг, то **запровадження цього інструменту залежить від** ефективності нормативно-правового механізму державного управління, що сприятиме необхідному роздержавленню соціальної сфери і перенесенню значної частини фінансування соціальних послуг із бюджетних установ на недержавний сектор.

Замовник соціальних послуг повинен подавати щороку до 1 березня Мінсоцполітики та оприлюднювати на своєму офіційному вебсайті та на офіційному вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель інформацію про результати соціального замовлення, яка містить, зокрема, такі відомості:

- перелік соціальних послуг, наданих шляхом соціального замовлення;
- перелік та чисельність категорій отримувачів соціальних послуг;
- обсяг фінансування соціальних послуг, що надавалися шляхом соціального замовлення.

Роздержавлення соціальної сфери та звільнення держави від невластивих їй функцій безпосереднього надання соціальних послуг громадянам дозволить отримати ефективні результати державного управління розвитком системи соціальної роботи, а саме:

- зменшення прямих бюджетних видатків та економію коштів для більш якісного надання соціальних послуг;
- формування дієвого ринку послуг із реальною конкуренцією організацій, що надають такі послуги;
- максимальне наближення соціальних послуг до прямих споживачів;
- зменшення корупції за рахунок звуження повноважень державних службовців у процесі прийняття рішень;
- розвиток громадянського суспільства за рахунок розширення сфери відповідальності громадських об'єднань і прозорій участі в розподілі бюджетних коштів;
- інтеграція до міжнародної спільноти та підвищення довіри до держави завдяки запровадженню соціальних стандартів розвинених країн;
- громадський контроль органів державної влади;
- підвищення соціальної активності громадян;
- зменшення дистанції влади.

Для запровадження соціального замовлення, на жаль, у нашій країні існує значна кількість перешкод:

- некомплексне і неповне нормативно-правове забезпечення. Закон «Про соціальне замовлення у сфері соціальних послуг» досі не прийнято, хоча його проєкт було розроблено більше 10 років тому;

- відсутність методик, інструкцій та інших технологічних документів, що дозволяють державним органам управління та інститутам громадянського суспільства спільно вирішувати проблеми управління у сфері забезпечення

реалізації соціального замовлення;

-нескоординованість, неузгодженість системи органів державного управління під час вирішення актуальних соціальних проблем суспільства.

Що стосується дистанції влади, то нині можна спостерігати небажання держави виходити на рівноправні партнерські відносини з неурядовими організаціями та ділитися бюджетними коштами. А недостатня підготовленість влади до співпраці, незнання можливостей і стану «третього сектору» заважає створенню умов для делегування не властивих державі функцій громаді.

Кабінет Міністрів України 01 червня 2020 р. прийняв Постанову «Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення», яка частково врегульовує, що стосуються соціального замовлення.

Оскільки процес розвитку соціальної роботи в Україні є інноваційним і за формою, і за змістом, слід виділити умови, що сприяють успіху нововведень у цій сфері діяльності й ведуть до підвищення ефективності соціальної політики та соціального захисту населення. Основними серед них виступають:

- рівень опрацювання інноваційних програм, що вказують на етапи діяльності з упровадження нового;
- спадкоємність процесу соціальної роботи на всіх його стадіях;
- зусилля органів державного управління, що спрямовані на підтримку нововведень; наявність ресурсів здійснення нововведення; інноваційні настанови безпосередніх учасників соціальних взаємодій тощо.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає актуальність інновацій у суспільному житті?
2. Що таке інновація?
3. Які існують види інновацій в управлінській діяльності державних органів влади? Дайте їх характеристику.
4. У чому актуальність формування інформаційної й аналітичної бази для прийняття управлінських рішень?
5. Що можна віднести до переваг інформаційних технологій в управлінні соціальною роботою
6. Що відноситься до основних тенденцій розвитку автоматизованих інформаційних технологій?
7. Назвіть об'єктивні фактори-умови, які вимагають негайних змін технологій оброблення інформації щодо соціального захисту й підтримки населення, що задовольняють новим вимогам державного управління?
8. Наведіть приклади дієвості нових інструментів модернізації державного управління в Україні.
9. За якими напрямками здійснюється введення нових ІКТ в державне управління розвитком системи соціальної роботи?
10. Як вирішується питання введення електронних реєстрів пільгових категорій населення?

11. Яке призначення Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL)?
12. Яке призначення Єдиного державного реєстру соціальної сфери?
13. У чому переваги електронного сервісу?
14. Завдяки чому зросте ефективність управлінських рішень?
15. Які існують види взаємодії Існують такі види взаємодії в системі електронного уряду?
16. Які інтернет-технології використовуються органами державного управління?
17. Яке призначення фронт-офісів в ОТГ та бек-офісів?
18. Охарактеризуйте електронні сервіси Державній службі зайнятості?
19. Яка мета диверсифікації соціальної допомоги?
20. Що передбачає програма диверсифікації соціальної допомоги?
21. Яке призначення Державної соціальної служби України і що дало її запровадження?
22. Що необхідно зробити для інтеграції зусиль різних відомств для досягнення оптимального соціального результату?
23. Які існують етапи та умови активізації інноваційного процесу в системі соціальної роботи?
24. Що таке соціальне замовлення?
25. Які переваги запровадження соціального замовлення?
26. Як формується соціальне замовлення?
27. До яких позитивних результатів може привести роздержавлення соціальної сфери?
28. Які перешкоди на шляху запровадження соціального замовлення?
29. Який документ регулює на сьогодні процес соціального замовлення?
30. Які умови сприяють успіху нововведень у соціальній сфері?

Тема 10

Моніторинг і оцінка якості як інструменти підвищення ефективності державного управління розвитком системи соціальної роботи

План

1. Актуальність проблеми контролю якості надання соціальних послуг.
2. Моніторинг надання соціальних послуг
3. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання.
4. Методи оцінювання якості надання соціальних послуг. Громадський контроль за наданням послуг.

Література:

1. Horishna N. Якість як критерій моніторингу та оцінювання соціальних послуг: можливості чи обмеження? / N. Horishna // Social work and education. - 2018. Vol. 5, no. 4. С. 19-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/socworkeduc_2018_5_4_5.
2. Горемикіна Ю. В. Ефективність і якість соціальних послуг у контексті оцінювання та стандартизації/ Наукові праці НДФІ. 2015. Вип. 4. С. 56-68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2015_4_6.
3. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.

1. Актуальність проблеми контролю якості надання соціальних послуг.

Суттєвою проблемою розвитку соціальної сфери є постійний пошук оптимального балансу між ефективним виконанням державою своєї соціальної функції та зниженням соціального тягаря в умовах нестабільної економічної ситуації та знаходженням якогось компромісного рішення, що відповідає громадським інтересам держави (скорочення фінансових витрат) і приватній зацікавленості громадян (отримання гарантованих Конституцією України послуг у повному обсязі). Насамперед це ускладнюється не тільки почасту антагоністичною спрямованістю цих інтересів, але і труднощами, пов'язаними з неготовністю органів державного управління до кардинальних перетворень у цій сфері; недостатньою розвиненістю інституційних елементів суспільства, що втягуються в модернізаційні процеси. Проведена в даний час модернізація різних складників системи державного управління зумовлена не тільки необхідністю вибудовування більш ефективної соціально-економічної системи суспільства та заміни застарілих способів управління ефективними інститутами, а й тим, що здійснювані перетворення націлено на створення умов для формування й розвитку конкурентоспроможного суспільства з реальним потенціалом для досягнення високих показників добробуту своїх громадян і забезпечення гідного рівня життя.

Останнім часом численні дослідження з різних питань державного управління соціальною сферою проводяться безсистемно, тому виникла нагальна необхідність оптимізації відстежування результатів роботи усіх ланок органів державного управління соціальною роботою за допомогою дієвої системи моніторингу, оцінки і контролю.

На передній план виходять питання порядку надання послуг у соціальній сфері та їхньої якості, розширення як господарської, так і фінансової автономії організацій, що надають такі послуги, кореляції скорочення витрат відповідних бюджетів та ін. Наразі перед органами державного управління постають завдання: 1) створення сприятливих умов для розвитку сфери соціальних послуг, усунення регуляторних і право реалізаційних перешкод; 2) забезпечення відповідної якості послуг.

Вимоги до якості послуг актуалізують проблему оптимізації контрольних наглядних інструментів, які сприяли б підвищенню ефективності та дієвості відповідних механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи та не створювали б додаткових бар'єрів їй для функціонування.

Контроль є однією з головних функцій державного управління розвитком системи соціальної роботи. Завдяки контролю забезпечується зворотний зв'язок органів державного управління з об'єктами соціальної роботи з метою отримання об'єктивної інформації щодо прийняття й реалізації управлінських рішень. Функція контролю передбачає встановлення відхилень органами державного управління під час реформування системи соціальної роботи та коригування управлінських впливів. Ефективність системи контролю характеризується такими параметрами: стратегічна спрямованість, орієнтація на результати, інтерпретація отриманих результатів, своєчасність, гнучкість, простота, економічність (переваги від контролю мають бути більшими, ніж витрати на його здійснення).

У соціальній сфері контрольна функція державного управління є різновидом соціального контролю, що має міцну традицію, як соціологічної категорії. Соціальний контроль – це одне зі складних явищ суспільної життєдіяльності. Він охоплює різноманітні сфери соціальної дійсності і знаходить специфічне вираження в рамках багатьох суспільних процесів. Завдяки своїй універсальності контроль виступає необхідним складником будь-якої високоорганізованої діяльності, підтримки соціального порядку, забезпечення безпеки громадян і суспільства тощо. Але особливе значення він має в управлінні соціальною сферою, оскільки саме в ній відбувається відтворення суб'єктів соціального процесу, тобто у просторі соціальної сфери реалізується соціальна політика і соціальна робота держави, соціальні та громадянські права людини.

Контроль як соціальний феномен містить двоєдину характеристику: по-перше, його спрямовано на виконання конкретних управлінських рішень; подруге - на підтримку, дотримання соціальних норм, що створюють необхідні

умови для реалізації намічених програм цілеспрямованої діяльності.

У свою чергу, контрольна функція державного управління слугує одним із способів організованого впливу на поведінку соціальних суб'єктів із метою вирішення певних суспільних завдань (зокрема, завдання дотримання правової державності). Соціальний контроль сприяє підтримці цілісності та організованості суспільства в період всебічної модернізації, зміцненню конституційного ладу, зв'язку з програмно-цільовими та нормативними методами управління в соціальній сфері, здійсненню об'єктивно необхідних реформ у державному управлінні соціальною роботою.

Необхідно звернути увагу на те, що контроль ефективний лише в контексті розумної, науково обґрунтованої соціальної політики, використання програмно-цільового механізму її реалізації. Це повинен бути науково обґрунтований процес, що поєднує в собі підвищення ефективності інститутів соціального контролю з відповідним нормативно-організаційним забезпеченням.

Для контролю результатів запроваджуваних заходів соціальної політики та, відповідно, соціальної роботи слід використовувати оперативні статистичні дані, а також вибіркові соціологічні, експертні опитування, маркетингові дослідження, що дозволяють здійснювати зворотний зв'язок у процесі управління між органами державної, муніципальної влади і населенням, що виступає споживачем соціальних послуг і об'єктом управління.

Програмно-цільовому управлінню та нормативному забезпеченню реалізації соціальної політики має відповідати механізм взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування та громадських організацій у здійсненні управлінського контролю в соціальній сфері. Він містить у собі такі основні компоненти:

- контроль відповідності регіонального законодавства, місцевих нормативних актів загальнодержавним нормам і виконання їх у соціальній сфері;
- оцінювання обґрунтованості виділення бюджетних коштів для потреб установ та організацій соціальної сфери, окремих категорій громадян;
- оцінювання ефективності використання державної і муніципальної власності, що знаходиться в управлінні установ та організацій соціальної сфери;
- контроль цільового використання бюджетних і позабюджетних коштів;
- виявлення відхилень, подання відповідним органам пропозицій щодо усунення порушень, застосування до порушників санкцій адміністративного характеру і морального впливу.

Саме функція контролю призначена для виявлення проблем, негативних факторів або причин виникнення їх, а також пошуку методів і технологій удосконалення або усунення їх за допомогою інструментів моніторингу та

оцінки. Значну роль в отриманні соціологічної та статистичної інформації про соціально-економічні проблеми, на основі яких виробляються ефективні управлінські рішення, відіграє моніторинг, реально віддзеркалюючи динаміку соціальних змін.

2. Моніторинг надання соціальних послуг

Моніторинг надання соціальних послуг – постійне збирання і фіксування даних за певним набором показників, що характеризують систему надання соціальних послуг населенню. Метою моніторингу є відстеження того, як функціонує певна система, чи відповідає вона встановленим нормам та планам. Оцінювання надання соціальних послуг – це сукупність процедур, спрямованих на аналіз зібраних під час моніторингу даних системи надання соціальних послуг населенню. Метою оцінювання є виявлення того, чи забезпечує наявна система соціальних послуг досягнення відповідних результатів.

У ході моніторингу здійснюється:

- виявлення, аналіз і оцінювання нормативно встановлених і фактичних значень параметрів якості надання державних послуг громадянам та організаціям, у тому числі часових і фінансових витрат на отримання кінцевого результату адміністративної послуги;
- розроблення і реалізація заходів, спрямованих на вдосконалення процесів надання державних послуг та підвищення якості надання їх;
- відстеження динаміки значень параметрів якості та доступності надання державних послуг і контроль результативності заходів, спрямованих на підвищення задоволеності громадян і організацій якістю надання соціальних послуг.

Тільки за допомогою системи моніторингу соціально незахищених верств населення ми можемо вирішувати проблему налагодження належного урахування реальних потреб та здійснювати адресний захист. А створення потужної інформаційно-аналітичної бази дозволяє здійснювати контроль коштів, що витрачаються, проводити аналіз поточного стану, розробляти програми-мінімум і цільові програми.

Наразі прийнято важливі законодавчі акти, які регулюють виконання моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні – накази Мінсоцполітики:

- про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг;
- про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах.

Проведення моніторингу соціальних послуг пропонується здійснювати в такі етапи:

1-й етап. Визначення суттєвих характеристик державного управління розвитком системи соціальної роботи.

2- й етап. Побудова індикаторів і шкал вимірювання.

3- й етап. Обґрунтування методів вимірювання визначених характеристик державного управління.

4- й етап. Фіксація первинної ситуації перед модернізацією або реформуванням державного управління.

5- й етап. Проведення вимірювання характеристик державного управління через рівні періоди часу.

6- й етап. Проведення поточного аналізу і порівняння, які виявляють відмінності в характеристиках державного управління.

7- й етап. Побудова матриці моніторингу.

8- й етап. Аналіз матриці моніторингу з метою виявлення факторів впливу, а також змін у модернізації або реформуванні державного управління.

9- й етап. Коригування й розроблення рекомендацій щодо вдосконалення державного управління.

Процедури вимірювання в моніторингу забезпечуються за допомогою використання різноманітних методів отримання емпіричної інформації. Наприклад, моніторинг та оцінку результатів виконання соціального замовлення можна проводити у формі подання та перевірки звітів, які надає отримувач соціального замовлення. Іншими формами, що використовуються у процесі моніторингу, можуть бути візити представників департаментів/управлінь до організації – виконавця соціального замовлення та відвідання заходів у межах надання послуги.

Водночас моніторинг як інструмент державного управління ефективністю надання соціальних послуг або виконання соціального замовлення дуже обмежений та недосконалий, тому що в якості оцінки наданих послуг виступають точне використання фінансів у певній кількості та заявлені отримувачі послуг.

Доцільним у процесі моніторингу є застосування таких показників:

- ступінь відповідності соціальної послуги, що надається, до державного стандарту;
- задоволеність/незадоволеність споживача, який отримує послугу;
- оцінка ступеня впливу наданої послуги на складну життєву ситуацію, до якої потрапив споживач;
- кількість та види соціальних послуг, що надаються;
- наявність структурних підрозділів в установі тощо.

Також дослідженню та вивченню підлягають **організаційні складники процесу надання соціальних послуг:**

- запровадження інноваційних методів обслуговування, соціальних програм і проєктів та ін.;
- планування роботи соціальних установ, пріоритети;
- комунікаційна стратегія соціальних установ (інформаційні заходи, взаємодія з іншими державними органами, НДО, поширення інформації серед

цільових груп, наявність відповідальної особи тощо);

- наявність процедур контролю виконання поставлених завдань, звітність.

Наказ Мінсоцполітики від 27 грудня 2013 р. № 904 «Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг» містить тільки цифрові показники та порівняння. На жаль, **він не оцінює якості наданої послуги**. Крім того, на виконання соціального замовлення, як правило, кошти виділяються не в повному обсязі. Відповідно дуже складно проводити моніторинг усього процесу надання послуги, якщо замовник оплатив лише її невелику частину. Зокрема, це стосується основних умов здійснення моніторингу та оцінювання, проте вибір тактики та методології покладено на самого суб'єкта їх проведення. Це вимагає додаткових ресурсів та знань у галузі збирання та аналізу соціальних даних, необхідних для проведення опитувань, спостережень, аналізу документів та інших рекомендованих методів.

Зокрема, цими рекомендаціями якісні показники рекомендовано оцінювати за такою схемою:

1. Державним стандартом соціальної послуги передбачено відповідний перелік критеріїв оцінювання для кожної групи показників забезпечення якості, а саме: адресність та індивідуальний підхід; результативність; своєчасність; доступність та відкритість; повага гідності отримувача; професійність.

2. Для кожного критерію оцінювання в межах групи показників забезпечення якості розраховується показник охоплення критерієм усіх отримувачів соціальної послуги. Показник виражається у відсотковому еквіваленті від 0 до 100 %, після чого, залежно від значення, йому присвоюють наступні статуси.

3. Далі статуси показників охоплення за кожним критерієм узагальнюють, і статус, який переважає («добре», «задовільно» чи «незадовільно»), присвоюють для групи показника забезпечення якості в цілому.

Оцінка показників забезпечення якості соціальних послуг

№ з/п	Відсоткові еквіваленти, %	Статус
1	від 80 до 100	«добре»
2	від 51 до 79	«задовільно»
3	від 0 до 50	«незадовільно»

Аналіз методичних рекомендацій із проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг дає підстави для **виділення певних напрямів державного управління у сфері моніторингу та оцінки:**

- регламентація порядку надання таких послуг (визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг);
- здійснення організаційних заходів із надання послуг (оптимізація мережі установ та закладів, що надають соціальні послуги, із використанням інноваційних ІКТ; забезпечення всіма необхідними ресурсами;
- уведення ринкових механізмів функціонування системи соціальної роботи);
- ведення реєстрів відповідних послуг (створення інформаційно-електронної бази надавачів і споживачів соціальних послуг, а також матриць соціальних ресурсів);
- упровадження моніторингу якості й доступності послуг (введення уніфікованого та постійного відстежування та коригування показників якості й доступності послуг);
- запровадження ефективних методів контролю й оцінювання (постійний контроль і аналіз ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на надання соціальних послуг;
- запровадження громадського контролю;
- підвищення персональної відповідальності за прийняття/неприйняття управлінських рішень.

Водночас упровадження соціального замовлення як інструменту державного управління в систему соціальної роботи супроводжується цілою низкою негативних наслідків.

3. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання.

Проблеми, що виникають при використанні державними органами нормативно-правового механізму пов'язані з тим, що в українському законодавстві не закріплено поняття «суспільно значущий проєкт», «суспільно значуща організація», «організація, що виконує суспільне замовлення». Також не визначено чітких критеріїв щодо ГО, які входять у категорію тих, що вирішують суспільно значущі завдання, пов'язані з безпекою громади та вирішенням гострих соціальних проблем структури забезпечення населення соціальними послугами.

Проблемою застосування інформаційного механізму є непрозорість реальних витрат на соціальну сферу.

Застосування організаційного механізму пов'язано з проблемою нерозробленості чітких процедур процесу замовлення, зокрема контролю й відповідальності, а також невизначеність порядку виявлення реальних потреб населення в соціальній допомозі та часткової адресності надання соціальних послуг.

Застосування фінансового механізму супроводжується проблемами:

наявність державна монополія в цій сфері; перевага віддається територіальним центрам соціального обслуговування пенсіонерів, ветеранів, інвалідів та осіб похилого віку; бюджети територіальних центрів формуються на основі показників минулорічних звернень, виникає ймовірність втрати стабільності бюджету.

Для громадських організацій застосування фінансового механізму державного управління пов'язано з такими проблемами: ГО обмежені в доступі до матеріальних ресурсів громади, які знаходяться у власності громади; потужні ГО вже налагодили механізми співпраці з владою і не бажають поступатися своїм місцем новоствореним організаціям; здебільшого здійснюється фінансування статутної діяльності всеукраїнських ГО, які отримують кошти щорічно з державного бюджету.

Застосування інформаційного механізму при роботі з ГО пов'язаний з проблемами відсутності досвіду публічного звітування та прозорого висвітлення своєї діяльності, у тому числі фінансової. Кадровий механізм управління ускладнений дефіцит високо кваліфікованих кадрів у ГО, які б відповідали сучасним викликам та були спроможні працювати з певним випадком.

Мотиваційний механізм управління недостатньо ефективний, тому що наявна відсутність стимулів з боку органів державної влади по відношенню ГО надавати соціальні послуги.

З позиції отримувачів соціальних послуг, застосування певних механізмів державного управління пов'язаний також з певними проблемами. При використанні інформаційного механізму це – непоінформованість суспільства про соціальні послуги. Люди, що потрапили в складні життєві обставини, частіше за все не знають, що соціальні послуги є одним із видів соціальної допомоги.

Застосуванні організаційного механізму ускладнюється проблемами: стандарти соціальних послуг мають назви, складні для сприйняття; отримувачі послуг можуть плутатись у найменуваннях і не асоціювати назву послуги зі своїми потребами; Приміром, маловідомими в суспільстві є такі назви стандартів як «абілітація», «підтримане проживання» та ін. Людям, які потрапили в складні життєві обставини, важко без сторонньої допомоги визначити потреби в соціальних послугах та самостійно знайти тих, хто такі послуги надає.

Також з упровадженням необхідних змін виникає низка питань, що потребують невідкладної відповіді:

- оцінка результативності трансформацій системи соціальних послуг на рівні громади, міста, країни;
- відповідність упроваджуваних змін до потреб громадян та основних напрямів державної соціальної політики;
- ступінь задоволення соціальними службами повною мірою потреб усіх

нужденних;

- відповідність наявних пропозицій до реального попиту на соціальні послуги;
- урахування нагальних потреб вразливих категорій населення та думка громади під час планування роботи та розвитку установ і закладів соціального спрямування та ін.

Відповіді на такі запитання потребують запровадження дієвої перебудови чинних механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи з урахуванням впливу як зовнішніх, так і внутрішніх чинників.

Головні проблеми оцінки якості надання послуг:

1. Відсутність дієвих механізмів контролю й оцінювання якості соціальних послуг, незалежного моніторингу, оцінювання ефективності діяльності соціальних служб, санкцій за порушення стандартів та низьку якість наданих соціальних послуг.

2. Незацікавленість надавачів соціальних послуг у зменшенні чисельності споживачів шляхом виведення осіб із складних життєвих обставин (реабілітація) чи у недопущенні потрапляння індивідів, соціальних груп, сімей у складні життєві обставини (профілактиці).

3. Обмеженість доступності до послуг та низька поінформованість громадян про види та технології соціальних послуг.

У 2014 р. Мінсоцполітики видало наказ № 828 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо інформування населення про соціальні послуги». На жаль, ці методичні рекомендації не спрацьовують, оскільки, в умовах децентралізації місцеві органи влади не мають розвиненої структури забезпечення населення соціальними послугами. Тобто інформаційний механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи, особливо у сільських громадах, потребує не тільки модернізації, але й оптимізації.

Ефективність механізмів державного управління на сучасному етапі залежить від дієвості форм і механізмів взаємодії державних структур і соціуму у процесі вирішення соціальних проблем.

Насамперед формування регіональної системи соціальної роботи необхідно розпочинати з аналізу її основних чинників, які безпосередньо впливають на ефективне її функціонування. До них відносяться: чисельність і соціальний склад груп населення, які потребують соціального захисту та підтримки; набір пріоритетних потреб цих категорій регіонального соціуму; оцінка можливостей задоволення їх за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів; структура органів державного і муніципального управління; взаємодія цих органів із наявними НДО.

Наразі процес оцінювання управлінських рішень у сфері соціальної роботи найкраще проводити з урахуванням рівнів та функціональних сфер реалізації інновацій. Зокрема, «соціальний рівень» передбачає вивчення

корисності реформ державного управління в соціальній сфері для суспільства в цілому, «зовнішній рівень» – вивчення змін, що відбуваються в соціальних інститутах (ОТГ, система соціальної роботи), у межах яких упроваджується реформа, «внутрішній рівень» – вивчення перетворень у межах соціальних організацій, які беруть участь у реформі, нарешті, «індивідуальний рівень», пов'язаний із дослідженням особистої привабливості реформи для соціальних спільнот та громадян, залучених до її упровадження. Що стосується функціональних сфер, то виокремлення діяльнісної сфери дозволяє соціологам зосередитися на оцінці рівня впорядкованості діяльності учасників у межах реформи; комунікаційної сфери – на оцінці ступеня налагодженості комунікації між суб'єктами реформи (інформування, інструктування, навчання тощо); пізнавальної сфери – на науковому і практичному значенні конкретної реформи, вимірюванні її потенціалу.

Щодо соціальної сфери і системи соціальної роботи в регіоні можна запропонувати **моніторинг соціального простору** як метод наукового пізнання, що забезпечує динамічне спостереження за соціальними процесами, їхні діагностику і прогнозування. Соціальний моніторинг можна здійснювати на основі: соціального паспорту регіону, аналізу потенціалу інфраструктури соціальної сфери регіону, банку довідникової та статистичної інформації.

Аналіз отриманих соціальних показників здійснюється на основі загальноприйнятих критеріїв і нормативів, що передбачає нормативно-організаційний механізм соціологічного забезпечення управління, основними складниками й умовами якого є: нормативно-правові основи державного управління розвитком системи соціальної роботи регіону; критеріально-аналітичні (вимірювальні) засоби; методика організації проведення моніторингу та оцінки.

4. Методи оцінювання якості надання соціальних послуг. Громадський контроль за наданням послуг.

В оцінюванні якості надаваних соціальних послуг можливе використання чотирьох методів: аналіз документації, соціальне картографування, вибіркові опитування місцевих жителів та експертні опитування. Проводячи роботу з оцінювання якості соціальних послуг, також необхідно враховувати:

- частоту звернення клієнта в соціальну службу;
- рівень пропонованих соціальних гарантій при зверненні;
- обсяг соціальних послуг, частку наданих соціальних послуг у загальному обсязі необхідних послуг, зокрема і на платній основі;
- середню тривалість вирішення проблемної ситуації (надання послуги) і переходу людини до нормальної життєдіяльності, моніторинг якості надання державних послуг, спрямований на оптимізацію процесів надання державних послуг та підвищення якості їхнього надання.

Розкриття критеріїв та індикаторів оцінювання ефективності та якості

надання державних послуг у системі соціальної роботи на місцевому рівні та незалежного оцінювання якості надання послуг установами та підприємствами соціального обслуговування **дозволяють визначити** зони, для яких потрібна пріоритетна увага регіональної влади, сформувавши перелік заходів щодо підвищення результативності діяльності місцевих органів самоврядування, зокрема і з оптимізації діяльності органів і закладів системи соціальної роботи.

Питання підвищення ефективності виконання виконавчими органами державної влади державних функцій, можливість проведення всебічного аналізу складних ситуацій у сфері державного управління, прогнозування можливих варіантів і наслідків їхнього розвитку шляхом проведення досліджень на відповідних моделях за допомогою ІКТ, створення сучасної інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури все більше турбує не тільки науковців, представників державної влади, бізнесменів, але і громадськість. Однією з дієвих моделей є запровадження громадського моніторингу.

Громадський моніторинг ефективності та результативності державного управління запроваджується неурядовими організаціями на замовлення або за ініціативою державних органів чи інших НДО. Крім цього, громадський моніторинг є складовою частиною всього моніторингу державного управління і альтернативою офіційного моніторингу ефективності державного управління.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки **форм здійснення громадського контролю**:

1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підпорядкованими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

2) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), яка працює на підставі офіційно затвердженого положення;

3) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю.

Предметом громадського моніторингу може бути широкий спектр питань державного управління, серед них: якість та доступність державних послуг, ефективність діяльності органів виконавчої влади, вплив реформ державного управління на якість життя, на соціально-економічний розвиток та на інтереси соціальних груп, рівень корупції тощо.

Головними завданнями громадського моніторингу є:

- аналіз, оцінювання та прогнозування відповідності перебігу реформ, їхніх заходів і результатів до інтересів груп впливу;
- рейтинг органів влади на різних рівнях (державному, регіональному,

локальному;

- вплив на підготовку і прийняття рішень органів влади, виходячи з результатів моніторингу;
- вплив на оцінку діяльності державних органів та їхніх посадових осіб;
- аргументація для експертизи публічного обговорення дій і рішень органів влади.

Нарешті, і це, напевно, найголовніше, пріоритетним напрямом громадського моніторингу має стати реформування державного управління. Це стосується, на нашу думку, насамперед упровадження механізмів управління за результатами розроблення та реалізації стандартів державних послуг і адміністративних регламентів; оптимізації функцій органів виконавчої влади, протидії корупції, підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, модернізації системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади та ін.

Громадський моніторинг виконує функцію соціального контролю. Існує державний контроль, який відрізняється від громадського контролю. На думку деяких науковців, принципами державного контролю є універсальність, що означає:

- контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);
- безсторонність (досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);
- реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);
- дієвість, оперативність, результативність (швидко проведення контрольних дій та реагування на правопорушення);
- гласність (дозволяє, а подеколи і стає обов'язковим, доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Зокрема, деякі перелічені вище принципи (універсальності, систематичності, безсторонності, реальності, результативності, гласності) можна віднести до принципів громадського моніторингу.

Від державних органів влади суспільство очікує на розроблення і прийняття соціально стійких рішень, що будуть відповідати цілій низці вимог, зокрема таким:

- диференціація та облік груп населення за їхнім соціальним станом, ступенем незахищеності, рівнем схильності до соціальних ризиків;
- урахування й виконання всіх економічних, юридичних, соціальних ініціатив, що є законодавчо закріпленими і забезпечують кожному громадянину соціальний захист;
- необхідність узгоджених дій у всіх структурах влади, які виконують

відповідні функції та на які покладено правову відповідальність за виконання цих функцій.

Отже, запровадження соціологічного та громадського моніторингу адміністративно-територіальної реформи в Україні дозволить вирішити низку дослідних, практичних та прогностичних завдань. Дослідні завдання полягають у розробленні методології та методики моніторингу, апробації розробленого практичного інструментарію на основі експертних, масових опитувань із використанням сучасних інформаційних технологій, отримання емпіричних даних, які дозволять діагностувати рівень та характер суперечностей між соціально-професійними інтересами державних службовців та сучасними завданнями адміністративно-територіальної реформи; прогностичні завдання – у виробленні прогнозів щодо подальшого перебігу адміністративної реформи; практичні завдання – у розробленні дієвого механізму використання результатів дослідження; підготовці для органів державної влади та органів місцевого самоврядування рекомендацій, інформаційно-аналітичних матеріалів за результатами моніторингу.

Питання для самоконтролю

1. Що є суттєвою проблемою розвитку соціальної сфери і чим ускладнюється її вирішення?
2. Чим зумовлена модернізація різних складників системи державного управління?
3. Чому виникла необхідність оптимізації відстежування результатів роботи усіх ланок органів державного управління соціальною роботою?
4. Які стоять перед органами державного управління постають завдання щодо порядку надання послуг у соціальній сфері та їхньої якості?
5. Яке значення і функція контролю в державному управлінні соціальною сферою?
6. Якими параметрами характеризується ефективність системи контролю?
7. Дайте характеристику контролю як соціальному феномену.
8. Що використовується для контролю результатів запроваджуваних заходів соціальної політики?
9. Які основні компоненти механізму взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування та громадських організацій у здійсненні управлінського контролю в соціальній сфері?
10. Що таке моніторинг надання соціальних послуг? Що здійснюється у ході моніторингу?
11. Що таке оцінювання надання соціальних послуг?
12. Які основні процедурні блоки технології моніторингу за Ю. Сурміним?

13. Які нормативні документи регулюють виконання моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні?

14. Які етапи здійснення моніторингу?

15. Які показники доцільно використовувати у процесі моніторингу?

16. Охарактеризуйте Наказ Мінсоцполітики від 27 грудня 2013 р. № 904 «Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг» щодо оцінки якості надання соціальних послуг.

17. Які рекомендації цих «Методичних рекомендацій» щодо оцінки якісних показників надання соціальних послуг?

Тема 11

Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в сучасних умовах

План

1. Поняття транзитивного суспільства та його соціальних проблем.
2. Мультиmodalність у соціальній роботі на сучасному етапі.
3. Фактори і умови модернізації механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.
4. Пріоритетні напрями удосконалення механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

Література:

1. Данильян О. Г. Особливості динаміки соціальних процесів у транзитивних умовах / О. Г. Данильян. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2014. № 1. С. 5-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_2014_1_3.
2. Гоян І., Федик О. Соціальна справедливість транзитивних суспільств: можливості реалізації. Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. - 2018. - Вип. 18. С. 284-291. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2018_18_42.
3. Матвеева Л. Г. Транзитивне суспільство та транзитивна держава як категорії сучасного суспільствознавства. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 2. С. 6-9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2015_2_4.
4. Николаева В. І. Пріоритетні напрями оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_8_10.

1. Поняття транзитивного суспільства та його соціальних проблем.

Україну, як донедавна і більшість країн Східної Європи, які у другій половині ХХ ст. належали до соціалістичного табору з керуючими комуністичними партіями, командно-адміністративною економікою, перебуває у стані транзитивності. **Транзитивне суспільство** – це суспільство, яке перебуває у перехідному стані у конкретно-історичний момент коли руйнуються старі соціальні відносини, а нові лише формуються через пошук нових шляхів розв'язання соціально-економічних проблем, побудови громадянського суспільства. Відбуваються зміни в усіх сферах суспільного життя. Вони торкаються також модернізації управління суспільним розвитком.

Для побудови дієвих управлінських моделей суспільного розвитку із соціальної сфери прийнято виокремлювати своєрідний об'єкт державного управління - соціальну структуру суспільства. Як і будь-який інший об'єкт

управління, вона справляє активний зворотний вплив на державне управління. Опосередкованою ланкою такого впливу є діяльність і поведінка соціальних груп, реалізація їхніх специфічних економічних, соціальних і політичних інтересів.

У свою чергу, ефективне державне управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства можливе тільки за умов наявності зворотного зв'язку між органами державного управління і об'єктом управління. Практика останнього десятиліття наполегливо ставить питання про всебічне врахування під час підготовки і реалізації управлінських рішень у транзитивних суспільствах таких проблем, як соціальна структура суспільства, мобільність населення, соціальне розшарування й поширення бідності серед широких верств населення.

З точки зору функціонування суб'єктів державного управління та громадянського суспільства логічно виділяються блоки проблем планування, організації, зокрема, організаційно-функціональної структури, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень, вибору і реалізації шляхів та пріоритетів розвитку, врахування ризику, досягнення стабільності, адекватності, ефективності, економічності та дієвості управління.

Транзитивні суспільства знаходяться в точці соціальної біфуркації (точки можливих якісних зміни): процеси, зокрема і соціальні, які тут відбуваються, мають зворотний характер. Тобто транзитивне суспільство зберігає як можливість трансформації в суспільство з високорозвиненою публічною владою, так і небезпеку наростання суспільної неефективності й демодернізації.

Характеристики транзитивного суспільства:

1. Нестійкість, нерівномірність соціальних процесів, як правило, необоротних за своїм характером, які посилюють нестійкість старої соціальної системи і сприяють розвитку нових (різноспрямованих) елементів відносин і зв'язків.

2. Тимчасовий характер транзитивного суспільства як перехідного періоду до нової стадії соціальних відносин.

3. Підвищена інноваційна активність у суспільстві.

4. Незворотність змін, що відбуваються в суспільстві; за можливості деяких конкретних «повернень» принциповий поворот назад неможливий.

5. Множинність позицій у сучасному суспільстві, плюралізм як найважливіша його характеристика приводить до необхідності вибору між різними системами цінностей, що часто суперечать одна одній; усе це ставить людину в ситуацію, що повторюється всередині особистісних конфліктів, вирішення яких вимагає часу і внутрішніх зусиль.

Необхідно зауважити, що транзитивне суспільство постійно змінюється і може рухатися як у позитивний – конструктивний – бік ефективних реформ, так і в негативний бік посилення кризових явищ.

Конструктивна транзитивність державного управління проявляється у

властивості державного управління як системи постійних змін, на яку впливають мікро-, макро- і мезофактори, що спрямовують її рух на інноваційну модель розвитку.

Відповідно, сутність транзитивної концепції полягає в такому:

- швидке реагуванні на зміни (наприклад, погіршення фінансування соціальної роботи, збільшення або зменшення вразливих категорій населення, які потребують соціальної допомоги (ВПО, учасники АТО/ООС та члени їхніх сімей тощо) та інші непередбачувані ситуації;

- реформуванні соціальної сфери;

- гнучкість і структурна перебудова соціальних установ;

- створення міжвідомчих державних координаційних рад на всіх рівнях державного управління;

- проведення оцінки, моніторингу, контролю і коригування прийнятих соціальних програм із залученням усіх ресурсів та міжнародних донорів з фінансування змін;

- транспарентність (інформаційна прозорість) і використання ІКТ(інформаційно-комунікативні технології) тощо.

Зазначимо, що перехідні періоди являють собою специфічні невизначеності щодо розвитку суспільства, тобто справедливо стверджувати, що під час переходу суспільства з одного його стану до іншого між станами існуватиме період транзиту з набором локальних невизначених характеристик та безліччю невизначених концептів. Логіка такого твердження ґрунтується на тому, що перехід від колишнього стану соціальної системи до подальшого її стану відбувається не просто в періоді транзиту, а саме під час такого транзиту, коли мають місце соціальні суперечності, що і визначають здійснення цього транзиту. При цьому передбачається наявність внутрішньої структури, і вона ґрунтується на використанні фактору часу.

Цей вектор руху передусім залежить від виконання завдань органами державного управління на всіх рівнях. Ці коливання залежать від дії чинників як зовнішніх (екзогенних), так і внутрішніх (ендогенних). Якщо зовнішні чинники неможливо чітко спрогнозувати, то внутрішні чинники можна виявити і мінімізувати їхній негативний вплив.

Разом із тим система соціальної роботи, якість соціальних послуг на пряму залежить від ефективності та дієвості функцій і механізмів державного управління. Системна криза в Україні на тлі воєнного вторгнення РФ в Україну посилилася, а проблеми соціального захисту населення вимагають рішучих невідкладних дій у забезпеченні послідовності й синхронізації процесу проведення відповідних реформ. Безадресність є основним недоліком системи надання соціальних послуг в Україні. За оцінками експертів, тільки третя частина адресатів програм державної соціальної допомоги її дійсно потребує. Ці питання ще більше загострилася після віднесення в 2014 р. до вразливих категорій населення ВПО, учасників АТО/ООС, які потребують надання

соціальної підтримки та слугують додатковим навантаженням на систему соціальної роботи, що вже існує.

Сучасна об'єктивна дійсність потребує нового осмислення ролі системи соціальної роботи з урахуванням сучасних тенденцій як в українському суспільстві, так і у світовому співтоваристві. Досі залишається декілька не вирішених питань, які постають перед державним управлінням системою соціальної роботи в Україні:

- забезпечення рівного доступу послуг для різних цільових груп;
- запобігання зайвому дублюванню соціальних послуг різними організаціями;
- налагодження ефективної взаємодії НДО, державних, релігійних організацій, профспілок і структур бізнесу на міському рівні;
- організація доступу до юридичної, психологічної, соціальної та інших видів допомоги поза проєктами НДО для представників незахищених верств населення;
- зниження рівня патерналістських настроїв у населення;
- надання якісних соціальних послуг на різних рівнях та в сільській місцевості;
- здійснення виваженої кадрової політики та ін.

2. Мультиmodalність у соціальній роботі на сучасному етапі.

З урахуванням структурних трансформацій усіх сфер життєдіяльності, система соціальної роботи в сучасних умовах все більше набуває міжінституціонального, інтегративного та мультиmodalного характеру.

Необхідно зазначити, що термін «мультиmodalність» найчастіше використовується в теоріях комунікації, лінгвістиці та способах подання інформації в навчальному процесі. Ідеться про те, що процес комунікації розглядається з використанням і поєднанням різноманітних ресурсів – модусів (текстових, аудіальних, лінгвістичних, візуальних тощо). Саме мультиmodalність дозволяє комбінувати різні засоби досягнення поставленої мети. Використання різноманітних варіантів, засобів організації, технологій надання соціальної підтримки із залученням усіх наявних ресурсів дозволяє назвати сучасну систему соціальної роботи мультиmodalною.

Передумовами створення мультиmodalної системи соціальної роботи є мультидисциплінарний підхід із надання соціальних послуг у територіальних центрах соціального обслуговування, запроваджуваний Мінсоцполітики з 2011 р. Це можливо за умови забезпечення процесів мультидисциплінарною командою з різними спеціалістами. Подібний підхід застосовується в соціально-педагогічній підтримці дітей трудових мігрантів та наданні соціальної підтримки ВПО. Головними принципами і перевагами мультидисциплінарної команди є:

- залучення всіх ресурсів громади, організацій, установ та відомств;

- скорочення часового терміну, за який можливо вирішувати виниклі проблеми;
- зняття міжвідомчих бар'єрів – можливість роботи в одній команді;
- максимально повний пакет соціальних послуг;
- активне залучення споживачів послуг до планування та здійснення соціальної роботи.

Соціально-економічні реформи і децентралізація в Україні сприяють наданню соціальних послуг і розвитку соціальної роботи саме на місцевому рівні. Отже, місцевий рівень у широкому значенні включає і таке поняття, як «рівень громади». Розвиток соціально-політичних та соціально- економічних процесів в Україні характеризується багаторазовим зростанням уваги до забезпечення рівного доступу населення до суспільних благ незалежно від місця проживання.

Мультимодальна система соціальної роботи дозволяє створити широкий спектр напрямів, методів та технологій і мобілізувати потенціал громади не тільки на надання соціальної підтримки та обслуговування, але й на запобігання виникненню нових гострих соціальних проблем. Це можливе завдяки не тільки активізації мешканців громади, але й упровадженню соціального навчання; створенню задовільних, відповідних умов для професійної самореалізації з урахуванням негативних факторів, що можуть зумовити складні життєві обставини; комбінації оптимальних засобів організації надання соціальних послуг; єдності та кооперації усіх ланок мультимодальної системи соціальної роботи.

Застосування мультимодальної системи соціальної роботи у вирішенні соціальних проблем дозволяє реалізувати першочергові завдання:

- пошуку шляхів гармонізації взаємодії особистості та навколишнього середовища;
- формування оптимальних відносин між людьми у суспільстві, групі, громаді;
- зміни ситуації клієнта на основі стимулювання його соціального й особистісного потенціалу.

3. Фактори і умови модернізації механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

У кожній громаді необхідно скласти технологічні картки (матриці) якісних соціальних послуг з визначенням ресурсів, державних установ, громадських, релігійних та комерційних організацій, залучуваних парапрофесіоналів, волонтерів, меценатів та всіх соціально активних громадян.

Спочатку розкриємо сутність центральних принципів модернізації державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Принцип гуманізму передбачає визнання людини найвищою цінністю,

захист її гідності та громадянських прав, створення умов для вільного і всебічного виявлення здібностей кожного.

Принцип демократизму відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою.

Одним із найважливіших соціально-політичних принципів є демократизм. Уже у ст. 1 Конституції України зазначено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Цілком природно, що визначальна риса держави зводиться у найважливіший принцип її управлінської діяльності.

Серед обставин, що визначають демократизм як принцип державного управління та є закріпленими в Конституції України, насамперед треба виділити такі:

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3);
- відповідальність держави перед людиною за свій головний обов'язок - забезпечення прав і свобод людини (ст. 3);
- закріплення положення про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);
- проголошення верховенства права (ст. 8);
- визнання й гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);
- визнання і захист державної, комунальної та приватної власності (ст. 41);
- відсутність у державі обов'язкової ідеології та цензури (ст. 15);
- визнання того, що державний примус здійснюється виключно в межах чинного законодавства (ст. 19);
- державне гарантування свободи думки, слова, світогляду та об'єднання в політичні партії та ГО (ст. 34-36);
- закріплення права громадян на звернення до органів влади і місцевого самоврядування та обов'язку цих органів розглядати такі звернення (ст. 40);
- проголошення права на працю, страйки, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я людей довкілля (ст. 43-50), освіту та свободу творчості (ст. 53, 54).

Принцип системності полягає в необхідності розгляду та вирішення будь-якого питання (проблеми) з урахуванням історії її виникнення, близьких та подальших наслідків, орієнтації на подальший результат діяльності системи. Системність у державному управлінні забезпечує її цілісність, всебічність і водночас перешкоджає обмеженості, вузькості в розв'язанні соціальних проблем. Цей принцип передбачає врахування внутрішніх і зовнішніх умов,

факторів, станів, їхніх зв'язків і взаємовпливу. Він є необхідною умовою наукового аналізу, соціальної діагностики й організаційно-практичної діяльності з вирішення тих чи інших проблем.

З цим тісно пов'язано такий важливий організаційний *принцип*, як *контроль і перевірка виконання поставленого завдання*. Суть цього принципу полягає в тому, щоб забезпечити реалізацію гарантованих державою заходів щодо соціального захисту різних груп населення. Здійснення цього принципу потребує поєднання адміністративного та громадського контролю, його регулярності, об'єктивності, всебічного аналізу й формулювання практичних рекомендацій щодо усунення недоліків, сприяння законності та правопорядку, вимогливості й поваги до соціальних працівників.

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань у наданні соціальної підтримки повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають проблеми, а соціальні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг. Субсидіарність максимально наближує громадянина до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення її значення у процесі управління. Субсидіарність передбачає достатньо високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації.

Принцип диференціації зумовлений необхідністю формувати у представників різних соціальних верств, груп, професій, вікових категорій специфічні погляди та ставлення до матеріальних і духовних цінностей, навколишньої дійсності, без урахування яких неможливо цілеспрямовано впливати на свідомість, почуття, волю, вчинки людей. Разом із тим сприймання особою будь-якої інформації – складний і суперечливий процес, під час якого зовнішній вплив перетворюється на внутрішній психічний стан. Він залежить не лише від поглядів, інтересів, життєвого досвіду та інших особливостей людини, а й від соціально-психологічної атмосфери, відносин, культури, що панують у соціальній групі чи іншій спільноті та вносять свої корективи у сприймання державного службовця та соціального працівника. Цей принцип дозволяє враховувати рівні фізичного, психічного, соціального, духовного, інтелектуального розвитку особистості, стимулювання її активності, розкриття творчої індивідуальності кожного.

Важливе значення для успішного здійснення державного управління має реалізація *принципу оперативної самостійності*. Усю багатоманітність управлінської діяльності неможливо заздалегідь передбачити і зафіксувати в документах, які регламентують функціонування органів управління. Складність вирішуваних питань зумовлює необхідність аналізу значного обсягу інформації та наявності у багатьох спеціалістів різнопланової компетентності. Водночас динаміка соціально-економічних процесів спонукає державних службовців до оперативного прийняття рішень. Тому держава, визначаючи і закріплюючи адміністративно-правовими нормами компетенцію органів управління, надає їм

відповідні можливості та оперативний простір для самостійних дій.

Принцип відповідальності за прийняті рішення має два аспекти. По-перше, завдяки його застосуванню забезпечується невідворотність відповідальності за помилкові, прийняті без урахування об'єктивних закономірностей і конкретних ситуацій рішення, а по-друге, на його основі відповідальність персоніфікується.

Принцип імпаурменту. Філософія соціальної роботи містить ідею розподілу влади з клієнтом, збільшення можливостей, повноважень, влади клієнта. Це відповідає основним цінностям соціальної роботи – повага до клієнта, участь або залучення його до прийняття рішень у ситуаціях власного та суспільного життя, самовизначення. Збільшення можливостей клієнта автоматично означає підвищення його відповідальності, зменшення його залежності. Імпаурмент як термін виник у соціальній роботі у 80-х рр. ХХ ст., коли почали обговорювати суперечності між залежністю та незалежністю, автономією та захистом людини, правами громадян та владою уряду.

Вагомими принципами модернізації державного управління розвитком системи соціальної роботи також є: *принцип досягнення соціального добробуту* різних груп населення, *принцип альтернативних рішень*, який передбачає вибір варіантів управлінських рішень за ієрархічним принципом.

Принцип контролінгу в системі державного управління, у свою чергу, сприяє оцінюванню виконання визначених цілей та плану, обґрунтуванню відхилення досягнутих результатів від встановлених показників, усуненню відхилень, зменшенню ризиків та прийняттю ефективних оперативних і стратегічних рішень.

Принцип емерджентності полягає в наявності в системі соціальної роботи особливих властивостей, невластивих її підсистемам і блокам, а також суми елементів, не пов'язаних системо утворювальними зв'язками; він означає неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її компонентів.

Емерджентна стратегія не має конкретних цілей. Вона не йде запланованим шляхом до успіху, але може бути також результативною, як і стратегія, яку заздалегідь визначено (планова). Завдяки послідовній моделі поведінки організація може досягати такого стану, як коли б вона дотримувала детально розробленого плану. Саме таке трактування емерджентної стратегії набуло поширення в сучасному стратегічному менеджменті. Планова стратегія фокусує увагу на конкурентові, тоді як емерджентна – на споживачеві; планова має ієрархічний характер стратегічного процесу за структурними рівнями організації з високим ступенем адміністративного впливу, а емерджентна – дифузний із високим ступенем делегування повноважень та відповідальності; планова стратегія використовує стратегічні матриці, логічні схеми, графіки, а емерджентна характеризується стратегічним мисленням та варіативністю.

4. Пріоритетні напрями удосконалення механізмів державного

управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

Наступним етапом буде визначення пріоритетних напрямів удосконалення механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства. Проведений попередній аналіз, узагальнення й систематизація отриманих результатів дослідження дозволили нам сконцентрувати свою увагу на найбільш суттєвих напрямках, як-от:

1. Приведення національної системи соціальної роботи у відповідність до норм і стандартів ЄС.

Ще у 2004 році був прийнятий Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Згідно з цим Законом, Мінсоцполітики був розроблений План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2019 роки, з урахуванням змін, внесених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 р. № 503-р, у якому було розроблено цілий комплекс заходів, спрямованих на посилення соціального захисту: модернізацію системи соціального страхування з метою підвищення ефективності управління, вдосконалення механізму призначення страхових виплат, забезпечення фінансової стабільності. Але, на жаль, фінального аналізу і звіту зроблено не було, як і нового плану. І попри те, що більшість Конвенцій МОП у сфері соціального забезпечення була ратифіковані Україною, зафіксовані в них стандарти не набули характеру обов'язковості, вони лише враховуються (тобто беруться за орієнтири) при вдосконаленні нормативно-правового механізму державного управління.

Як наслідок, виникла невідповідність розмірів пенсій і виплат вимогам міжнародних і загальноєвропейських стандартів, які, як наголошувалося, передбачають мінімальні соціальні норми і нормативи. Тому виникла нагальна потреба аналізу, оцінки, а потім розробки і затвердження Концепції з імплементації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу у соціальній сфері на період до 2026 року. Це можуть зробити провідні державні науково-дослідні інститути на замовлення Мінсоцполітики. Основні завдання у цій сфері:

- розробити критерії визначення пріоритетних сфер адаптації та переліку правових актів ЄС, до яких має бути приведене у відповідність українське законодавство;
- розробити Концепцію з імплементації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу у соціальній сфері на період до 2021-2026 рр. з обов'язковим звітуванням і контролем за виконанням;
- визначити галузевий комітет Верховної Ради України, з метою забезпечення координації та узгодження відповідної законотворчої діяльності;
- залучити європейських експертів та максимально використання

технічної допомоги ЄС щодо адаптації українського законодавства.

2. Подальші інституціалізація та реформування системи соціальної роботи.

У першу чергу, необхідна розробка певної нормативно-правової бази, яка дозволить здійснити структурну перебудову мережі установ соціальної сфери, що полягає в передачі в державну і муніципальну власність об'єктів соціального призначення, що знаходилися у веденні інших структур, при забезпеченні їх фінансування за рахунок відповідних бюджетів в установленому порядку. При цьому одним з найважливіших напрямів політики сталого розвитку соціальної сфери має стати здійснення комплексу заходів щодо створення та використання нових технологій поширення соціальних послуг, зміцнення матеріально-технічної бази установ соціальної сфери, їх технічного оснащення та проведення повної інвентаризації мережі комунальних соціальних установ з метою вивчення матеріальної бази, якості соціальних послуг. Зокрема основні зусилля у даному напрямку необхідно зосередити на виконання завдань:

- оптимізації закладів соціального спрямування з урахуванням регіональних, локальних особливостей;
- інституціалізації системи соціальної роботи у сільській місцевості шляхом включення окремим напрямом у програмах регіонального розвитку;
- проведення комплексних наукових досліджень і відкриття докторантури зі спеціальності 231 «Соціальна робота» та Спеціалізованих вчених рад;
- забезпечення повноти участі громадян у державному управлінні та житті місцевих громад, поширенні практики публічно-приватного партнерства, застосуванні комунікаційних технологій тощо; - підвищення ефективності дій органів державної влади та місцевого самоврядування на основі відкритості та прозорості прийняття рішень і громадського контролю їх виконання;
- узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих концепцій, стратегій та програм, зорієнтованих на сталий розвиток міст та громад;
- визначення конкретних ключових шаблів досягнення сталого розвитку соціальної сфери із розробкою конкретних заходів та визначенням відповідного ресурсного забезпечення для їх вирішення; - проведення аналізу і відповідного корегування діючих цільових державних програм (у т.ч. координації, синхронізації їх цілей) задля досягнення цілей сталого розвитку у соціальній сфері;
- запровадження дієвих інструментів державного управління в систему соціальної роботи (соціальне замовлення, публічні закупівлі, конкурси проектів, «гроші за клієнтом», державне-приватне партнерство, соціальне підприємництво, деконцентрація (аутсорсинг), приватизація та запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів і сервісне адміністрування тощо);
- продовження інституційної підтримки спроможності ОТГ щодо

виконання функцій з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей;

- продовження формування конкуренції на ринку соціальних послуг шляхом передачі лівової частини послуг недержавним організаціям;

- розробки 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.

3. Упровадження інноваційних та новаційних інструментів державного управління розвитком системи соціальної роботи.

Система розробки і впровадження інноваційних технологій в державне управління системою соціальної роботи включає завдання:

- дослідження з вивчення потреб жителів ОТГ у соціальних послугах;
- вивчення соціальних й економічних можливостей установ соціальної сфери, що надають послуги;

- розробки нових моделей соціальної роботи із задоволення потреб споживачів послуг;

- навчання кадрів, в тому числі фахівців з соціальної роботи, і керівних працівників соціальної сфери;

- запровадження технології бенчмаркінгу та імплементації інновації в ресурсний механізм державного управління.

Бенчмаркінг – це процес пошуку, аналізу та впровадження кращих технічних, технологічних і організаційно-управлінських нововведень з метою досягнення найбільшої ефективності в даному виді діяльності. Поширення бенчмаркінгу можливе за умов розповсюдження інформації на сайтах органів державної влади, громадських організаціях, що працюють у соціальній сфері; у соціальних мережах; на відповідних конференціях, семінарах, школах, фестивалях тощо. Необхідно мати на увазі, що бенчмаркінг в управлінні соціальною сферою є досить новим напрямом і оцінкою альтернативних варіантів регулювання, вироблення стратегій та підвищення ефективності управління на основі просування підходів, успішно реалізованих в інших галузях, регіонах, ОТГ. Для вертикального просування інновацій доречним буде створення спеціальних органів державного управління, здатних забезпечити організацію, планування і координацію інноваційної діяльності соціальної сфери на відповідній території. Для цього необхідно сформувати відповідні підрозділи (управління, департаменти, відділи тощо) в складі регіональних органів управління. Основні завдання – розробка регіональної соціальної політики, соціальної роботи і механізмів їх реалізації

4. Запровадження дієвої системи моніторингу і контролю з боку органів державного управління всіх складників системи соціальної роботи та процесу надання соціальних послуг.

Водночас, контроль та оцінку соціальних програм краще здійснювати з використанням наступних видів моніторингу:

- організаційний моніторинг поточної діяльності;

- моніторинг відповідності; моніторинг бенефіціарів соціальних допомог (послуг);

- фінансовий моніторинг; моніторинг результатів тощо.

Розробка механізмів моніторингу та обліку завдань та оцінки досягнення цілей державного управління у соціальній сфері рекомендується, на наш погляд, шляхом запровадження бюджету цілей та завдань. Формування бюджету здійснюється у декілька етапів: групується за видатками цільового призначення; надається опис цілей і завдань; визначаються базові та цільові індикатори, що повинні відображати рівень здобутих ефектів відносно понесених витрат. Результати реформи ДУ в сфері соціальної роботи оцінюються, виходячи з динаміки показників соціального розвитку регіонів або ОТГ після введення інновацій. Крім того, до найпростіших методів оцінки якості наданих соціальних послуг можна віднести: облік скарг споживачів; анкетне дослідження задоволеності споживачів; зменшення кількості осіб, які потребують допомоги, в результаті соціальної роботи та пільг (дані зі звітів); скорочення кількості осіб, які отримують довгострокову допомогу (дані зі звітів); результати внутрішнього та зовнішнього контролю та аудитів. Натомість, необхідно враховувати окремі аспекти оцінки якості послуг: доступність і зрозумілість інформації про соціальні послуги; просторова доступність; термін і своєчасність надання. Моніторинг та оцінка державного управління системою соціальної роботи повинні мати обов'язковий, плановий, незалежний характер. Основна мета цього процесу містить низку підцілей: підтвердження факту надання послуги та дотримання стандартів надання послуг; наявність альтернативних ефективних управлінських дій та тестування нових рішень; оцінка успішності, доцільності, корисності та тривалості результатів наданих послуг; наявність законних підстав, що соціальна допомога була необхідною.

5. Виявлення внутрішніх чинників та мінімізація негативного впливу їх на державне управління розвитком системи соціальної роботи.

Внутрішні фактори у кожному регіоні та ОТГ будуть відрізнятися в залежності від стану та розвитку соціальної інфраструктури, наявності ресурсів, застосування ефективних управлінських методів, інструментів. Саме мультимодальна система соціальної роботи дозволить мінімізувати їх негативний вплив на відповідні механізми державного управління. Для її формування необхідний певний усталений алгоритм, згідно якому мультимодальна система соціальної роботи у транзитивному суспільстві повинна розвиватися поетапно:

I етап. Аналіз суспільних потреб і соціальних проблем.

II етап. Виявлення категорій населення та їх облік, які потребують соціальної допомоги і підтримки.

III етап. Оцінка ресурсів громади. Залучення громадських організацій, бізнес-структури, зарубіжних грантодавців.

IV етап. Затвердження соціальних проектів і бюджету з їх виконання.

V етап. Контроль і відповідальність за виконанням.

VI етап. Аналіз впроваджуваних проєктів.

VII етап. Тиражування та розповсюдження проєктів в соціальній системі з урахуванням регіональних особливостей, модифікуючи до локальних умов кожної громади.

У перехідний, тобто транзитивний період, коли стає закономірним необхідність розроблення подібних технологій, виникає гостра потреба в їх своєчасному і правильному застосуванні для удосконалення соціальної сфери в українському суспільстві. Для розробки та реалізації мультимодальної системи соціальної роботи необхідні як певні об'єктивні умови (достатній матеріально-технічний, фінансовий, інформаційний, кадровий потенціал), так і достатні суб'єктивні умови (високий рівень моральної свідомості людей, активізація ініціативності і переконливості в необхідності позитивних змін у житті).

Питання для самоконтролю

1. Яке суспільство називають транзитивним?
2. За яких умов можливе ефективне державне управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства?
3. Що означає точка біфуркації транзитивного суспільства?
4. Визначте основні характеристики транзитивного суспільства.
5. У чому проявляється конструктивна транзитивність державного управління?
6. У чому сутність транзитивної концепції у державному управлінні соціальною сферою?
7. Які проблеми соціального захисту загострились в останні роки?
8. Які невирішені питання постають перед державним управлінням системою соціальної роботи в Україні?
9. Яка роль мультимодальності та мультидисциплінарності у модернізації соціальної роботи?
10. Які завдання у вирішенні соціальних проблем вирішує застосування мультимодальної системи соціальної роботи?
11. Які складові загального процесу модернізації механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства?
12. Що мають включати в себе технологічні картки (матриці) якісних соціальних послуг у територіальній громаді?
13. Охарактеризуйте центральні принципи модернізації державного управління розвитком системи соціальної роботи.
14. Охарактеризуйте пріоритетні напрями удосконалення механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

Тема 12

Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики та шляхи його удосконалення

План

1. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики
2. Структура та функції Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики
3. Владні повноваження Міністерства соціальної політики України.
4. Напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України.

Література:

1. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова КМУ від 7 червня 2015 р. № 423. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>
2. Медяник В.А. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.

1. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики

Реалізація державної соціальної політики має на меті виконання соціальної функції держави із гарантування та забезпечення соціального захисту, розвитку соціальної сфери. Однак, окремі положення, які регламентують адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики, мають досить загальний характер і не визначають його особливості. Актуальність теми дослідження визначається особливістю суб'єктів, сферою суспільних відносин, в яких вона відбувається, оскільки зміст таких правовідносин безпосередньо спрямований на надання соціального захисту, підтримки особам, які опинилися в складних життєвих обставинах, попередження бідності тощо. У зв'язку з чим сьогодні є актуальним питання стосовно удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики, як вже зазначалося вище, відносяться як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і соціальні працівники, які здійснюють соціальну роботу та іншу діяльність у соціальній сфері. Відповідно, адміністративно-процесуальний статус останніх буде залежати від завдань та функцій того органу, в якому цей працівник працює.

Щодо органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну

політику, то у сучасній теорії адміністративного права орган виконавчої влади визначається як організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), «який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади».

Ведучи мову про адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України, слід зазначити, що він буде відрізнятися від адміністративно-правового статусу фізичної особи в адміністративно-правових відносинах. Тому слід з'ясувати, в чому будуть полягати властивості структурних елементів адміністративно-правового статусу Міністерства.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики представляє собою систему закріплених у законодавстві прав, обов'язків, функцій, завдань тощо, які визначають призначення та роль кожного із суб'єкта у системі правовідносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики, вказують також на їх взаємні відмінності та порядок взаємодії у соціальній сфері. Адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики вміщує права та обов'язки, окреслені завданнями та функціями, які, згідно із законодавством, виконує відповідний суб'єкт.

Одними із суб'єктів в системі органів реалізації державної соціальної політики є Міністерство соціальної політики України, Національна сервісна служба, Пенсійний фонд. Наприклад, в структурі органів місцевого самоврядування ці функції здійснюють Департаменти (управління) соціальної політики, служби у справах дітей, Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та інші. Основним суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Міністерство соціальної політики.

При цьому однією із основних характеристик відповідних центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну політику, є їх певна самостійність і виокремленість за певними критеріями, однак говорити про їх самостійність не можна. Основним суб'єктом в сфері реалізації державної соціальної політики залишається Міністерство соціальної політики, через яке Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади у цій сфері.

Так, згідно із законодавством, Пенсійний фонд України хоча і має статус центрального органу виконавчої влади, однак його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики. Це стосується й Державної соціальної служби України і інших суб'єктів.

Тому Міністерство соціальної політики України буде мати властивий **адміністративно-правовий статус** стосовно системи інших суб'єктів

реалізації державної соціальної політики, а саме:

- організаційно міністерство відокремлено, його діяльність не спрямовується і не координується іншим суб'єктом;
- функціонально міністерство є центральним органом виконавчої влади, яке в цій системі виконує притаманні саме йому задачі та функції, і має властиві повноваження;
- адміністративно-правовий статус міністерства не є похідним від статусу будь-якого органу державної влади;
- самостійність адміністративно-правового статусу міністерства проявляється у тому, що воно має і самостійно реалізовує юридично-владні повноваження у соціальній сфері.

Інші суб'єкти реалізації державної соціальної політики хоча і мають організаційну самостійність, **однак функціонально залежать** від Міністерства соціальної політики, якщо мова йде про місцеву владу, то від органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій. Тому їх адміністративно-правовий статус буде похідним від статусу інших суб'єктів, чи то Міністерства соціальної політики України, чи то відповідної державної адміністрації тощо.

2. Структура та функції Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики

Діяльність Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики має **організуючий, управлінський, контролюючий та розпорядчий зміст, особливі завдання та функції, а також повноваження.**

Організаційна структура Міністерства соціальної політики України має функціональну побудову і складається з державних посад та структурних підрозділів (департаментів, відділів, управлінь тощо), які безпосередньо реалізують задачі та функції міністерства. Відповідно, державні службовці міністерства мають обумовлений їх посадою особливий адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, правообмеження та заборони, гарантії реалізації, відповідальність тощо).

До організаційно-управлінської діяльності міністерства можна віднести:

- поточне планування заходів реалізації державної соціальної політики;
- розподіл компетенції між структурними утвореннями та обов'язків між працівниками;
- діловодство;
- електронне врядування;
- проведення нарад; здійснення контролю тощо.

Функції Міністерства соціальної політики України є складовою його адміністративно-правового статусу.

Досить часто під функцією розуміють напрям діяльності як

узагальнюючу характеристику сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь, або призначення чого-небудь. Функції є складовим елементом компетенції і визначають, що робить орган, які функції в результаті його діяльності набувають рівня правового явища.

Під функціями Міністерства соціальної політики України слід розуміти основні напрями його діяльності, що реалізуються його структурними підрозділами та посадовими особами і які спрямовані на забезпечення реалізації державної соціальної політики.

Відповідно до вищевказаного документу, на Міністерство соціальної політики України покладається значний обсяг функціональних обов'язків, при цьому в різних галузях та сферах соціальної політики держави. Зокрема Міністерством здійснюються функції з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї та протидії торгівлі людьми. Так, до основних функцій Міністерства соціальної політики у сфері державного управління соціальною сферою слід віднести: нормотворчу, координуючу, обліково-аналітичну, контрольну, організаційно-управлінську, науково-освітню функції. Перелік цих функцій можна доповнити такими, як інформаційна, методологічна, реєстраційна, міжнародна.

Міністерство соціальної політики України для виконання завдань, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики, здійснює свою діяльність у таких **напрямах**:

- правотворчий (приймає нормативно-правові та правові акти управління);
- координаційний (визначає повноваження суб'єктів з реалізації державної соціальної політики, забезпечує їх взаємодію, є координаційним центром з питань моніторингу та оцінки заходів державної соціальної політики. Завдяки цьому напряму діяльності міністерства відбувається узгодження дій суб'єктів реалізації державної соціальної політики всіх рівнів (органів та посадових осіб), їх налагоджена взаємодія, єдність, спрямована на виконання завдань державної соціальної політики);
- організаційний (спрямований на створення правових, організаційних, матеріально-технічних, інформаційних тощо умов, спрямованих на забезпечення реалізації державної соціальної політики суб'єктами всіх рівнів);
- прогнозування (визначення напрямів та тенденцій розвитку соціальної сфери на певний період часу, визначення засобів та методів, ресурсів тощо для досягнення запланованих заходів державної соціальної політики);
- контролю та обліку за діяльністю суб'єктів реалізації державної соціальної політики в питаннях ефективності (неефективності) виконання її

заходів (облік здійснюється з метою збирання, оброблення, аналізу та зберігання інформації про стан виконання заходів державної соціальної політики. Завдяки обліку та контролю міністерство отримує інформацію про досягнення цілей державної соціальної політики, про стан реалізації її заходів. Контроль – це встановлення того, як забезпечуються прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дозволяє зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки. Метою контролю є: виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами і фактичними діями;

- інформаційна (ведення реєстрів, обмін інформацією тощо з використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій);
- надання методичної допомоги; навчання; науковий супровід тощо.

3. Владні повноваження Міністерства соціальної політики України

Міністерство соціальної політики, згідно із законодавством, наділено державою особливими повноваженнями, яке міністерство реалізує як особисто, так і через інші органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністерством.

Органи публічної адміністрації наділені державою особливими державно-владними повноваженнями, які реалізуються в спеціальних правових формах, що відрізняються від правових форм діяльності органів інших гілок влади; вони мають компетенцію, встановлену нормативно-правовими актами.

З цього приводу слід звернути увагу, що владні повноваження завдяки особливій структурі визначають можливості органів публічної адміністрації, зокрема:

- керувати – всебічне вирішення питань та виконання всіх наступних повноважень;
- управляти – видання імперативних указів, розпоряджень, включаючи частину конкретних повноважень;
- вирішувати – встановлює, визначає, створює, оформляє та представляє;
- брати участь – формувати, розробляти, погоджувати порядок використання, сприяти;
- нормувати – вводити правила шляхом прийняття правових актів, установлювати нормативно-технічні та інші документи;
- організовувати – створювати умови, стимулювати, підтримувати, виконувати, інструктувати;
- розробляти пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітичну інформацію;
- координувати – об'єднання планів та програм, погодження актів, дій, позицій та цілей, інформаційне забезпечення;

- контролювати – перевірки, ревізії, звіти і т.д.;
- забороняти – скасовувати, визнавати недійсними, призупиняти.

Під повноваженнями Міністерства соціальної політики слід розуміти врегульовану нормами права сукупність прав та обов'язків щодо управління та регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією державної соціальної політики. При цьому міністерство має:

- законодавчо визначений порядок утворення, формування, реорганізації та ліквідації суб'єктів реалізації державної соціальної політики;
- власну компетенцію щодо реалізації своїх прав та обов'язків, зокрема визначення своїх задач, компетенції, напрямів роботи, відповідальності тощо з питань реалізації державної соціальної політики та розподілу повноважень між іншими суб'єктами;
- у межах повноважень наділене здійснювати нормотворчу діяльність;
- здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, приймати акти управління та забезпечувати їх реалізацію, виконувати контрольно-наглядові функції, приймати інші рішення, які мають правові наслідки.

До основних повноважень Міністерства соціальної політики України відносять такі:

- здійснення державного нагляду за діяльністю Пенсійного фонду України щодо ведення реєстру застрахованих осіб;
- здійснення державного регулювання та нагляду за дотриманням законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- здійснення державного нагляду у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, у частині забезпечення відповідності чинному законодавству рішень правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, у тому числі погодження структур органів цих фондів, граничної чисельності працівників, схем їх посадових окладів, видатків на адміністративно-господарські витрати фондів.

Для виконання владних повноважень щодо реалізації державної соціальної політики **Міністерство соціальної політики України має властиві завдання:**

- розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;
- здійснює, в межах повноважень, передбачених законом, координацію

діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій;

- визначає щомісяця фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу, а також для осіб, що належать до основних соціальних і демографічних груп населення;

- готує та вносить пропозиції щодо затвердження розміру прожиткового мінімуму у державному бюджеті з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін;

- проводить координаційно-аналітичну роботу з подолання бідності, готує пропозиції щодо вдосконалення методики проведення оцінки бідності та проводить моніторинг показників бідності;

- бере участь у проведенні аналізу проектів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків виконання програм, у тому числі щодо їх впливу на соціальний захист населення та використання трудових ресурсів; розглядає і погоджує проекти концепцій та програм;

- здійснює контроль за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та інші.

1. Напрями удосконалення адміністративно-правового статусу міністерства.

Однією із функцій, яку виконує Міністерство соціальної політики України, є контрольна-аналітична, яка реалізується у таких повноваженнях, як-то:

- проведення координаційно-аналітичної роботи з подолання бідності, підготовка пропозицій щодо вдосконалення методики проведення оцінки бідності та проведення моніторингу показників бідності;

- аналіз проектів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків виконання програм, тому числі щодо їх впливу на соціальний захист населення та використання трудових ресурсів;

- здійснення контролю за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування;

- здійснення державного нагляду у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання та інші.

Разом з тим реалізація окремих повноважень міністерства з виконання контрольної-наглядової та аналітичної функції має певні проблеми. Серед яких – здійснення контрольної-аналітичної роботи з подолання бідності.

Відповідно до Цілей сталого розвитку (2015–2030 роки), схвалених на саміті ООН у вересні 2015 року, розв'язання проблем подолання бідності та

зменшення нерівності, підвищення рівня життя та забезпечення доступу до базових послуг для всіх верств населення, розвиток соціальної інфраструктури є першочерговими завданнями світової спільноти. Забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження також є одним із головних напрямів Європейської соціальної хартії (переглянутої), що ратифікована Верховною Радою України у 2006 році.

На реалізацію вказаної Стратегії було прийнято План заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 р. № 573-р..

Як зазначено у звіті Рахункової палати, окремі заходи Плану заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії є несуттєвими, формальними або належать до функціональних обов'язків державних органів – співвиконавців Стратегії. Це, насамперед, як впливає зі звіту, пов'язано з тим, що в Міністерства соціальної політики України, як координатора, відсутні важелі впливу на співвиконавців Стратегії щодо виконання заходів і своєчасного та повного надання ними інформації. Кабінетом Міністрів України при затвердженні планів заходів з реалізації Стратегії на 2016–2017 роки та на 2018 рік не визначено функції контролю за їх реалізацією, не передбачено складання звітів про їх виконання з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, а також публічного обговорення та оприлюднення таких звітів.

Тому цей напрям діяльності міністерства потребує покращення. З метою вирішення зазначеного питання необхідно Міністерству соціальної політики України покращити контрольну та аналітичну функцію з питань реалізації такої складової державної соціальної політики як подолання бідності.

Цілковито слушними є і Рекомендації Рахункової палати щодо удосконалення діяльності міністерства в цій сфері. Так, Рахункова палата рекомендує Міністерству соціальної політики України при формуванні проєктів планів заходів з реалізації Стратегії опрацювати питання:

- запровадження щорічних звітів про виконання планів заходів з реалізації Стратегії з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення, передбачивши оприлюднення та публічне обговорення звітів; передбачення вимог щодо контролю за реалізацією виконання співвиконавцями заходів Стратегії, наданням ними своєчасної, об'єктивної та вичерпної інформації про виконання заходів, визначення відповідальності за ненадання інформації або її викривлення;
- визначення пріоритетних завдань (заходів) Стратегії та їх цільове фінансування шляхом затвердження у Державному бюджеті України відповідних бюджетних програм;
- визначення критеріїв формування заходів та індикаторів їх виконання, вимог до надання співвиконавцями інформації про виконання заходів; запровадження проведення моніторингу фінансування реалізації Стратегії в

межах коштів державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, інших, не заборонених законодавством джерел.

Однак, вирішення цих завдань має бути комплексним в аспекті загальнодержавної політики з подолання бідності. З одного боку має відбуватися як економічний розвиток країни, корекція політики підтримки соціальних верств населення на стимулювання економічної діяльності, так і удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади у цій сфері та органів місцевого самоврядування. Вирішення цих питань потребує розроблення нової державної програми подолання бідності, в якій відвести окремий розділ щодо функцій та завдань Міністерства у цій сфері стосовно його контрольно-аналітичної діяльності за реалізацією відповідних заходів.

Міністерство соціальної політики України є суб'єктом координації діяльності та здійснення нагляду за здійсненням соціального захисту населення. Так міністерство має такі повноваження у цій сфері:

- здійснює державне регулювання та нагляд за дотриманням закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- здійснює державний нагляд у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку;
- бере участь разом з іншими центральними органами виконавчої влади у формуванні державної політики щодо створення безперешкодного середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- подає в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України проект бюджету Фонду соціального страхування;
- розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю, тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не мають можливості їх утримувати або місце проживання чи перебування батьків яких невідоме, допомоги малозабезпеченим особам, які проживають разом з особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, які за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду, особам з інвалідністю, особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, іншим соціально вразливим верствам населення;
- визначає потребу в утворенні державних установ соціального обслуговування населення, соціальної та професійної реабілітації осіб з інвалідністю, організацій, що надають соціальні послуги соціально вразливим верствам населення, та координує роботу з їх утворення та інші.

Таким чином, Міністерство соціальної політики виступає координаційним та контролюючим центром в цій сфері.

4. Напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України.

Сьогодні в системі органів реалізації державної соціальної політики відбувається реформування. При цьому простежуються два напрями змін. Перший полягає у збереженні ролі міністерства, як головного суб'єкта реалізації державної соціальної політики, що в свою чергу повинно призводити до зміцнення його управлінської ролі. З іншого боку, процеси децентралізації влади призводять до здійснення перерозподілу та диференціації владних повноважень в різних галузях соціальної сфери. Тобто здійснюється передача частини повноважень з реалізації державної соціальної політики від центральних органів виконавчої влади до органів місцевої влади та недержавних суб'єктів. При цьому міністерство соціальної політики України залишається основним суб'єктом формування та реалізації державної соціальної політики, і має низку нормотворчих, управлінських, контрольних та інших повноважень, які складно реалізувати в умовах децентралізації влади. При цьому Положення про Міністерство соціальної політики України не містить завдань міністерства у цих процесах і тому вказане Положення потребує доповнень з питань визначення повноважень Міністерства у цій сфері. Чіткого окреслення завдань та повноважень Міністерства соціальної політики України у відповідному Положенні потребують і питання здійснення управління та контрольної-наглядової діяльності за галузями соціальної сфери з позицій делегування окремих повноважень недержавним суб'єктам.

Залишаючись основним суб'єктом нормотворчої та правотворчої діяльності у соціальній сфері, потребують уточнення права та обов'язки міністерства з питань здійснення якісного забезпечення правового регулювання та посилення контролю за нормотворчою діяльністю децентралізованих органів виконавчої влади у соціальній сфері. Забезпечення належного нормативно-правового регулювання соціальної сфери потребує чіткої регламентації повноважень міністерства у цій сфері стосовно підзаконної правотворчості суб'єктів делегованих повноважень у соціальній сфері. Насамперед це стосується необхідності правового регулювання питань ієрархії нормативно-правових актів, що прийматимуться суб'єктами регіональної правотворчості у соціальній сфері, вимог до їх форми та змісту; встановлення єдиних правил правотворчої техніки; порядку оприлюднення та скасування; здійснення експертизи. При цьому експертизу таких актів має здійснювати Міністерство соціальної політики України.

Вирішення цієї проблеми пропонується шляхом:

по-перше, внесення відповідних доповнень до Положення про Міністерство соціальної політики України стосовно повноважень з питань регіональної правотворчості;

по-друге, як вже неодноразово обґрунтовувалося на сторінках наукової та юридичної літератури багатьма фахівцями про необхідність прийняття Закону

України «Про нормативно-правові акти». Дослідження актуальність прийняття цього законодавчого акту обґрунтовується також тим, що він створить нормативно-правове підґрунтя для здійснення правотворчої діяльності суб'єктів делегованих повноважень у соціальній сфері.

Питання для самоконтролю:

1. Що відноситься до суб'єктів реалізації державної соціальної політики?
2. Що представляє собою адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики?
3. Яка особливість адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики?
4. Які складові організаційно-управлінської діяльності міністерства?
5. Що розуміють під функціями Міністерства соціальної політики України?
6. Які основні функції Міністерства?
7. У яких напрямках здійснює свою діяльність Міністерство?
8. У чому полягають владні повноваження органів публічної адміністрації?
9. Які повноваження має Міністерства соціальної політики України?
10. Які завдання має Міністерства соціальної політики України?
11. Які шляхи вдосконалення контрольної-аналітичної роботи з подолання бідності Міністерства соціальної політики України?
12. Які шляхи вдосконалення роботи Міністерства соціальної політики України з координації діяльності та здійснення нагляду за здійсненням соціального захисту населення

Тема 13

Особливості адміністративно-правового статусу центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної соціальної політики та шляхи вдосконалення їх статусу

План

1. Проблематика суб'єктів реалізації соціальної політики.
2. Національна соціальна сервісна служба України.
3. Міністерство у справах ветеранів.
4. Державна служба зайнятості.
5. Пенсійний фонд.

Література:

1. Булигіна А. В., Загорська Д.М. Пенсійний фонд України та вдосконалення пенсійного забезпечення. Бізнес Інформ. 2020. № 7. С. 160-165. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2020_7_22.

2. Медяник В. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.

3. Мантур-Чубата О. С., Сергєєв А. Ю., Модіна Д. В. Державна служба зайнятості України: її структура, завдання і напрями діяльності. Бізнес-навігатор. 2018. Вип. 2-2. С. 79-82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bnav_2018_2_2_19.

1. Проблематика суб'єктів реалізації соціальної політики.

Економічні перетворення, що відбуваються на сучасному етапі становлення української державності, а також процеси демократизації та розбудови громадянського суспільства супроводжуються змінами в соціальній сфері, соціальній політиці, діяльності різних соціальних інститутів. Нові суспільні відносини значною мірою впливають на становлення соціальної роботи як професійної діяльності. Її розвиток базується на інтеграції зусиль, засобів і можливостей різних державних і неурядових організацій на всіх рівнях.

Сучасна парадигма соціальної роботи, яка базується на інтегрованому підході, спрямована на координацію, ефективність і продуктивність соціальних послуг.

Реалізація заходів соціальної політики залежить від суб'єктів, які її реалізують. До них належать як система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і працівники, які виконують соціальну роботу, а саме надають соціальну допомогу різним категоріям населення, а також чисельні суб'єкти приватного права, які в тій чи іншій мірі займаються соціальною діяльністю.

До центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну

соціальну політику можна віднести міністерства різного профілю, наприклад: Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Пенсійний фонд України, Національну соціальну сервісну службу. Перераховані вище суб'єкти належать до системи центральних органів виконавчої влади.

Також на центральному рівні державну соціальну політику реалізують й інші суб'єкти, однак які до системи центральних органів виконавчої влади не належать. Ці суб'єкти мають статус юридичних осіб публічного права. До них відносяться: Державна служба зайнятості, Фонд соціального страхування, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю.

Вказані вище органи утворюють систему центральних органів, які реалізують державну соціальну політику.

Поряд з цим коло суб'єктів реалізації державної соціальної політики названими вище органами не обмежується.

До суб'єктів державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні можна віднести органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, заклади соціальної інфраструктури. Крім того, мають певні повноваження у реалізації державної соціальної політики і суб'єкти приватного права: приватні заклади, які надають соціальні послуги, волонтери, недержавні пенсійні фонди, благодійні фонди та організації тощо.

Наприклад, за даними Міністерства соціальної політики України до Реєстру надавачів соціальних послуг внесено інформацію про 91 комунальний та 42 приватні заклади, які надають соціальні послуги стаціонарного догляду громадянам похилого віку. Інформацію про приватні заклади подали 14 обласних державних адміністрацій та Київська міська державна адміністрація.

Значну роботу в реалізації державної соціальної політики здійснюють благодійні фонди та організації, відділення міжнародних організацій (ПРООН, ЮНІСЕФ, Товариство Червоного Хреста, Український фонд «Благополуччя дітей», Представництво міжнародної благодійної організації «Кожній дитині», Міжнародна організація «Надія і житло для дітей») тощо.

До суб'єктів, які здійснюють заходи з реалізації державної соціальної політики у певних її сферах також можна віднести осіб, що займаються волонтерською діяльністю.

Волонтерська діяльність охоплює різні напрями діяльності, зокрема:

- надання соціальних послуг;
- допомога щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;
- допомога жертвам злочинів, біженцям;
- проведення заходів з охорони природного середовища, збереження культурної спадщини, історико-культурного середовища, пам'яток історії та культури;

- проведення заходів національного та міжнародного значення, пов'язаних з організацією масових спортивних, культурних та інших видовищних і громадських заходів тощо.

Волонтери та благодійники активно долучаються до соціального захисту вразливих верств населення. Так, територіальним центрам соціального обслуговування (надання соціальних послуг) протягом минулого року благодійними та громадськими організаціями надано допомоги на загальну суму понад 208 млн грн; 10,4 тис. волонтерів долучилося до надання послуг понад 262,6 тис. громадян, які потребували допомоги. Інтернатні установи для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю отримали протягом минулого року благодійної допомоги на загальну суму 57,2 млн гривень. Волонтери приймають активну участь у реабілітації та соціалізації осіб та дітей з інвалідністю, які проживають в цих установах.

Суб'єктами реалізації державної соціальної політики є також відповідні посадові особи та працівники (соціальні працівники, члени територіальних громад), які у непростих життєвих ситуаціях надають підтримку особам, що в них опинилися, надають соціальні послуги тощо.

Суб'єкти соціальної роботи мають на меті здійснення соціальної політики держави, розв'язання завдань шляхом забезпечення населення необхідними життєвими благами, сприяння нормалізації соціально-психологічних взаємин, розвитку самостійності членів суспільства в розв'язанні різноманітних проблем, пов'язаних з умовами праці, побуту, дозвілля, охорони здоров'я, безпеки життєдіяльності тощо.

Адміністративно-правовий статус цих суб'єктів складає систему закріплених прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, які закріплені у законодавстві. Поряд з цим, в умовах постійних соціально-економічних та політичних змін проблематика удосконалення діяльності та адміністративно-правового статусу системи органів та інших суб'єктів, що реалізують державну соціальну політику, залишається актуальною.

Постійні зміни у політичній сфері, соціально-економічні реформи є перешкодою для формування сталої та ефективної системи органів, які реалізують соціальну політику нашої держави. Вплив політичної ситуації ускладнює процеси ефективної діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики. З іншого боку, недостатність фінансування соціальної сфери, економічна криза, недостатність розвитку матеріально-технічної бази відповідних органів та інші фактори негативно позначаються на ефективності реалізації державної соціальної політики.

З іншого боку, реалізацію державної соціальної політики слід розглядати як специфічну діяльність організаційно-функціонального та правового характеру, яку здійснює система відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Характеризуючи суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід

починати із системного бачення їх як невід'ємної складової виконавчої влади і як елементу державного апарату. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики представляють собою системне утворення, тісно пов'язані у своїй діяльності організаційно-функціональними зв'язками з центральними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Сформована організаційно-функціональна система суб'єктів реалізації державної соціальної політики об'єднана між собою предметами відання, функціями, напрямками діяльності та взаємодії. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики включають в себе центральний рівень, регіональний та місцевий, а також державно-громадський, кожен з яких має власні повноваження в питаннях реалізації державної соціальної політики.

Сьогодні має розвиватися державно-громадська модель системи суб'єктів реалізації державної соціальної політики, яка повинна враховувати регіональні особливості, властивості певних галузей соціальної сфери.

2. Національна соціальна сервісна служба України.

Важливим суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Національна соціальна сервісна служба України, яка є одним із центральних органів виконавчої влади, діяльність якої направляє та координує Кабінет Міністрів України через Міністра соціальної політики. Національна соціальна сервісна служба України, входячи до системи центральних органів виконавчої влади, здійснює реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей.

Будучи одним із суб'єктів реалізації державної соціальної політики, Національна сервісна служба України виконує притаманні їй завдання в цій сфері, які пов'язані з реалізацією окремих складових напрямів соціальної політики, а саме: забезпечує реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення з питань державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей; державної політики у сфері здійснення державного контролю.

Виконуючи ці завдання Національна сервісна служба має властиві їй у цій сфері функції. Завдання та функції Національної соціальної сервісної служби України визначають призначення та основні напрями її діяльності.

До функцій Національної соціальної сервісної служби можна віднести наступні:

1) організаційно-управлінську:

- розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств з урахуванням практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, та в установленому порядку подає їх Міністру

соціальної політики;

- забезпечує управління системою соціальної роботи;
- здійснює управління системою соціальної роботи та надання соціальних послуг;
- координує діяльність регіональних центрів соціальних служб;
- організовує та координує підвищення професійної компетентності/кваліфікації працівників, які надають соціальні послуги;
- подає Мінсоцполітики узагальнені звіти, аналітичні матеріали, матеріали перевірок з питань, що належать до компетенції Нацсоцслужби, результати оцінювання якості наданих соціальних послуг;
- проводить добір кадрів в апарат Нацсоцслужби, на посади керівників та заступників керівників її територіальних органів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери її управління, організовує роботу з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб Нацсоцслужби та її територіальних органів;
- організовує навчання державних службовців з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

2) контрольну. Аналіз повноважень Служби дозволяє зробити висновок, що ця функція є однією із основних, яку здійснює Національна сервісна служба України. Реалізація контрольної функції Служби полягає у реалізації таких повноважень:

- здійснює контроль щодо надання соціальної підтримки та соціальних послуг, зокрема через Центри надання адміністративних послуг, молодим сім'ям, сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах, багатодітним сім'ям, сім'ям опікунів, піклувальників, прийомним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу, сім'ям патронатних вихователів, особам з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- забезпечує здійснення контролю за дотриманням прав дітей у закладах, які здійснюють інституційний догляд і виховання дітей, у спеціальних установах для дітей відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», інших закладах соціального захисту дітей; у сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, сім'ях патронатних вихователів;
- здійснює контроль за дотриманням державних стандартів надання соціальних послуг;
- контроль за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей (в межах повноважень, визначених законом);
- затверджує щорічні плани проведення перевірок територіальними органами Нацсоцслужби структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад,

суб'єктів, що надають соціальні послуги та інші;

3) обліково-аналітичну. Реалізуючи державну політику у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей Служба повинна володіти інформацією щодо стану суспільних відносин у сферах, що входять до предмету її відання, інформацією про функціонування структурних підрозділів та інших суб'єктів, діяльність яких пов'язана з реалізацією державної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей. Реалізація цієї функції Служби втілюється у таких її повноваженнях:

- проводить аналіз матеріального становища сімей, оцінює ефективність їх соціальної підтримки;

- проводить аналіз стану дотриманням вимог законодавства щодо соціального захисту сімей;

- забезпечує збір, узагальнення статистичної звітності щодо дотримання прав дітей, у тому числі дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа, дітей з інвалідністю;

- проводить аналіз стану дотримання прав дітей, у тому числі дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа;

- узагальнює відомості щодо проблемних питань в системі охорони дитинства з подальшою передачею інформаційно-аналітичних матеріалів до Мінсоцполітики;

- аналізує та узагальнює питання щодо потреби населення в соціальних послугах, готує пропозиції щодо розвитку системи надання соціальних послуг;

4) координаційну. Важливим напрямом діяльності служби є діяльність, пов'язана із узгодженням та спрямуванням діяльності своїх структурних підрозділів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів волонтерської діяльності, соціальних працівників та інших суб'єктів в питаннях реалізації державної соціальної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей. Для цього Національна сервісна служба України має наступні повноваження:

- координацію діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань соціального захисту населення щодо організації роботи з надання соціальних послуг сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах, особам похилого віку, особам з інвалідністю, бездомним особам і безпритульним дітям, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, особам з їх числа, іншим соціально вразливим верствам населення;

- забезпечує координацію реалізації положень Конвенції ООН про права дитини, інших міжнародних документів, ратифікованих Україною;

- проводить координаційно-аналітичну роботу, пов'язану з діяльністю центрів соціальних служб, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, центрів соціальної підтримки дітей та сімей, притулків для

дітей, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями; дитячих будинків-інтернатів, малих групових будинків, дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей, сімей патронатних вихователів, інших закладів для дітей;

- здійснює, в межах повноважень, передбачених законом, координацію діяльності організацій/установ, що проводять роботу з виїзду груп дітей за кордон на оздоровлення та відпочинок;

- забезпечує координацію діяльності місцевих держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, суб'єктів, що надають соціальні послуги, з питань організації надання соціальних послуг сім'ям/особам, які перебувають у складних життєвих обставинах (сім'ям з дітьми, особам похилого віку, особам з інвалідністю, бездомним особам і безпритульним дітям, а також особам, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, звільнені від подальшого відбування зазначених видів покарання, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, особам з їх числа, іншим соціально вразливим верствам населення);

- координує діяльність регіональних центрів соціальних служб;

5) інформаційна, яка є важливим напрямом діяльності Національної соціальної сервісної служби. Адже Служба не тільки займається збором інформації про стан правовідносин, що входять до предмету її відання, а також має повноваження щодо інформування та проведення відповідної роз'яснювальної роботи з населенням з питань, що належать до її компетенції. Так, Служба:

- забезпечує інформування населення про соціальні послуги, їх зміст, порядок надання;

- забезпечує проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та консультацій з питань застосування законодавства щодо соціального захисту осіб з інвалідністю;

- поширює інформацію про стан виконання галузевих і регіональних програм сприяння волонтерській діяльності та її підтримки;

- оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті наявну інформацію про організації та установи, що залучають для провадження своєї діяльності волонтерів, зокрема тих, які залучають іноземців та осіб без громадянства для провадження волонтерської діяльності на території України;

- проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу через засоби масової інформації, організовує проведення просвітницьких заходів з питань активного та здорового довголіття, подолання негативних наслідків старіння;

б) методична. Нормальне та ефективне функціонування структурних підрозділів служби, інших суб'єктів, що беруть участь у реалізації державної соціальної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей буде ускладненим без такого важливого напрямку діяльності Служби, як методичне супроводження. Реалізація цього напрямку втілюється Службою у

таких повноваженнях, зокрема Служба:

- забезпечує організаційно-методичний супровід діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення умов для підтримання здоров'я та активного довголіття, організації соціального обслуговування громадян похилого віку;

- забезпечує координацію та методологічний супровід діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо соціального захисту внутрішньо переміщених дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

- забезпечує методичний супровід структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань соціального захисту населення у частині виплати державних допомог, пільг, житлових субсидій та інших виплат, що проводяться за рахунок державного бюджету;

- здійснює методичне забезпечення та координацію діяльності органів місцевого самоврядування, Центрів надання адміністративних послуг у частині надання адміністративних послуг соціального характеру, організації соціальної роботи та надання базових соціальних послуг з урахуванням потреб жителів територіальної громади.

Поряд з цим, реалізація окремих функцій Національною сервісною службою України є ускладненою і це відбувається, насамперед, через відсутність у неї необхідних, законодавчо врегульованих прав та обов'язків, що дозволяють реалізовувати певні напрями діяльності. Тобто відбувається наступне. Законодавством визначено функцію діяльності, але механізм її реалізації не підкріплений нормами права, в яких повинні розкриватися права та обов'язки служби, врегульовуватися відповідні адміністративні процедури з реалізації такої функції. Мова йде про контрольні повноваження Національної сервісної служби. В цьому аспекті варто зупинитися на такій основній та важливій функції служби, як здійснення контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг.

Після прийняття Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. в державі було створено новий механізм їх надання, врегульовано статус суб'єктів надання таких послуг, однак поза межами правового регулювання залишилася питання здійснення державного контролю за дотриманням вимог та стандартів надання та отримання соціальних послуг. Тому сьогодні важливим є питання визначення механізму здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг.

У зв'язку з чим сьогодні слід прийняти відповідний нормативно-правовий акт (на нашу думку це має бути Закон України «Про здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг»), яким необхідно врегулювати адміністративну процедуру здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг. Цей

законодавчий акт має врегулювати такі питання:

- статус Національної соціальної сервісної служби, як головного суб'єкта здійснення державного контролю;

- об'єкти контролю (до них ми відносимо суб'єктів надання соціальних послуг, органів місцевої влади та місцевого самоврядування, які здійснюють соціальні виплати за рахунок державного бюджету, а також отримувачі соціальних послуг);

- способи здійснення державного контролю (види, підстави та строки перевірок, права та обов'язки сторін, порядок здійснення контролю, оскарження результатів перевірки);

- заходи відповідальності об'єктів контролю у разі виявлення порушень (санкції, заходи юридичної відповідальності тощо). Прийняття такого нормативно-правового акту: по-перше, забезпечить чітку регламентацію повноважень Національної сервісної служби України щодо реалізації контрольної функції; по-друге, посилить якість та адресність надання соціальних послуг.

3. Міністерство у справах ветеранів.

Наступним суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Міністерство у справах ветеранів, яке має статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство у справах ветеранів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Міністерство у справах ветеранів має визначені у межах предмету його відання завдання з реалізації окремих напрямів державної соціальної політики. До таких завдань відносяться:

формування і реалізація державної політики у сфері соціального захисту ветеранів та членів їх сімей, зокрема забезпечення психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації, зайнятості, підвищення конкурентоспроможності на ринку праці, а також санаторно-курортним лікуванням, житлом; забезпечення прав і свобод ветеранів та членів їх сімей; забезпечення формування і ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни.

Аналіз законодавства, яке визначає повноваження Міністерства у справах ветеранів свідчить, що переважно міністерство виконує такі функції: правотворчу, планування, регулятивну, координаційну, інформаційно-роз'яснювальну.

Правотворча функція міністерства полягає у діяльності, пов'язаній з розробленням та погодженням законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції. Щодо планування, то сутність цієї функції проявляється у тому, що міністерство здійснює: як державний замовник загальне керівництво і контроль за розробленням державних цільових програм та виконанням визначених в них заходів і завдань; планує та організовує здійснення заходів щодо гідного вшанування пам'яті ветеранів (здійснення пошуку, поховання та перепоховання, збереження та облаштування військових поховань, увічнення пам'яті тощо).

Значний обсяг повноважень має міністерство з реалізації таких функцій, як регулювання і координація. Так, міністерство у справах ветеранів разом з МОН та органами місцевого самоврядування: сприяють здобуттю ветеранами та членами їх сімей дошкільної, повної загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої та вищої освіти; координує з питань, віднесених до його компетенції, здійснення органами виконавчої влади та у випадках, передбачених законом, органами місцевого самоврядування заходів з питань: забезпечення прав і свобод ветеранів та членів їх сімей; соціального захисту ветеранів та членів їх сімей; вшанування пам'яті ветеранів; розвитку взаємодії та співпраці з інститутами громадянського суспільства; розробляє за погодженням з МОЗ, організовує і здійснює в закладах охорони здоров'я Мінветеранів комплекс профілактичних, лікувальних та реабілітаційних заходів, спрямованих на охорону і зміцнення здоров'я ветеранів та членів їх сімей; співпрацює з громадськими об'єднаннями щодо визначення та реалізації пріоритетних напрямів державної політики з питань, що належать до компетенції Мінветеранів, надає громадським об'єднанням ветеранів у встановленому законодавством порядку фінансову підтримку на конкурсній основі для реалізації програм (проектів, заходів).

Важливим напрямом діяльності Міністерства є інформаційно-роз'яснювальна функція. Так, Міністерство у межах своїх повноважень: планує та організовує, в межах своєї компетенції, відзначення ювілейних, пам'ятних та історичних дат, міжнародних днів на державному рівні, пов'язаних із вшануванням ветеранів, захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, а також формуванням соборності та державності, проголошення незалежності України; організовує здійснення заходів щодо формування позитивного образу ветеранів, популяризації військової історії, налагодження комунікації між ветеранами різних поколінь, координує діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з відповідних питань; бере участь в організації видання книг, інших друкованих видань, пов'язаних з увічненням пам'яті захисників Вітчизни, учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті, мемуарів, художніх та аудіовізуальних творів, у створенні музеїв, меморіалів та експозицій, проведенні наукових досліджень та конференцій, семінарів, засідань за круглим столом та інших заходів у межах компетенції.

4. Державна служба зайнятості.

Відповідно до законодавства, державна служба зайнятості – це централізована система державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Державна служба зайнятості створена з метою реалізації державної політики зайнятості, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян.

Державна служба зайнятості є єдиною в українському суспільстві державною установою, яка на засадах соціального страхування виконує на безоплатній основі посередницькі функції між роботодавцями та тими, хто шукає роботу, забезпечуючи реалізацію конституційного права незайнятих громадян на соціальний захист від безробіття.

Поряд з цим, адміністративно-правовий статус цієї служби потребує удосконалення. І це насамперед обумовлено існуючою колізією в нормах законодавства, яке його регулює, а також регулює діяльність проходження служби його посадовими особами та працівниками.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення», таким державним органом є «... центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції». Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи. Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення», так як і Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», під цим визначенням мається на увазі система ДСЗ, включаючи її центральний апарат та територіальні органи.

Однак, згідно з Положення Про державну службу зайнятості, ця служба представляє собою централізовану систему державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

З юридичної точки зору, стосовно визначення статусу ДСЗ як органу, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення, мають застосовуватись норми законів України, що мають перевагу над підзаконними актами, оскільки прийняті найвищим законотворчим органом, що має право приймати документи найвищої юридичної сили (закони), які є загальнообов'язковими до виконання на всій території країни. Однак, аналіз діяльності ДСЗ та її територіальних органів свідчить, що на практиці діють норми нижчого за своєю юридичною силою підзаконного акту.

Структурно Служба складається з Державного центру зайнятості, Центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості, міських, районних і

міськрайонних центрів зайнятості, у разі їх створення, Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, закладів професійної (професійно-технічної) освіти державної служби зайнятості, інших закладів освіти державної служби зайнятості, а також підприємств, установ, організацій, утворених Службою. Сьогодні Служба – це структура, яка об'єднує 25 регіональних центрів зайнятості, 91 базовий центр зайнятості, 429 філій регіональних ЦЗ, Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України та 11 центрів професійно-технічної освіти ДСЗ.

Основні завдання, функції та повноваження Державної служби зайнятості всіх рівнів визначаються у Положенні «Про Державну службу зайнятості». Узагальнено, завдання цієї служби можна згрупувати таким чином:

реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття;
здійснення аналізу стану ринку праці;
сприяння громадянам у підборі підходящої роботи;
надання роботодавцям послуг із добору працівників;
додаткове сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці;
здійснення контролю за використанням роботодавцями та безробітними коштів Фонду.

Щодо функцій цієї служби, то в загальному вигляді до них можна віднести такі:

1. Прогнозування (дослідження, аналіз стану, структури, динаміки ринку праці, визначення на підставі отриманих даних в процесі врегулювання зайнятості населення).
2. Планування (визначення напрямів реалізації політики зайнятості).
3. Обліково-контрольна функція (збирання, реєстрація, переробка та зберігання інформації щодо ринку праці).
4. Організаційна функція (створення механізму взаємодії служби з органами, які займаються реалізацією політики зайнятості населення).
5. Регулювання та управління (здійснення безпосереднього керівництва поведінкою суб'єктів соціально-трудова відносин).
6. Інформаційно-роз'яснювальна функція (надання всім суб'єктам трудових відносин необхідної інформації щодо стану ринку праці, заходів підвищення конкурентоздатності та професійного самовизначення населення).

Спеціальні функції визначають призначення ДСЗ як органу з надання соціальної підтримки безробітному населенню та складаються з: надання соціальних послуг, насамперед з працевлаштування; соціально-захисної функції, що включає нарахування та виплату допомоги по безробіттю, у т.ч. одноразову її виплату для організації безробітним підприємницької діяльності.

Допоміжні функції включають:

- 1) нормотворчість – прийняття нормативних актів, видачу дозволів на

застосування праці іноземців та осіб без громадянства;

2) оперативно-виконавчу функцію – реалізацію законодавства про зайнятість населення;

3) юрисдикційну функцію – застосування адміністративних, фінансових та дисциплінарних санкцій.

Одним із важливих напрямів, які реалізує Державна служба зайнятості, є подолання безробіття та створення умов для стимулювання трудової активності населення.

Підвищення ефективності Державної служби зайнятості в Україні неможливе без ефективної державної політики, яка має бути спрямована на забезпечення гнучкості ринку, зміну професійно-кваліфікаційної структури робочої сили, підвищення мобільності працівників, регулювання сегменту неповної зайнятості населення, а також стимулювання трудової активності населення та попиту на працю. У зв'язку з чим зосередити зусилля необхідно на таких напрямках:

по-перше, професійне навчання та підвищення кваліфікації безробітних потрібно визнати основним механізмом щодо регулювання процесів, які відбуваються на ринку праці, зокрема питання дисбалансу попиту та пропозиції робочої сили;

по-друге, створення сучасних інститутів довгострокового прогнозування стану ринку кадрів, які могли б вивчати проблему в комплексі, зокрема з точки зору специфіки розвитку промисловості та аграрного сектору, соціальної політики, міграційних процесів, що надасть відповідність ситуації на ринку праці .

Щодо вирішення першої проблеми. Актуальність цієї проблеми пов'язана зі збільшенням в нашій державі кількості внутрішньо переміщених осіб, які потребують працевлаштування.

На сьогодні можливості служби зайнятості в наданні освітніх послуг обмежені нормами законодавства. Зокрема, служба зайнятості здійснює навчання та перенавчання незайнятих громадян, зважаючи лише на поточні потреби ринку праці, і не може провадити навчання під перспективні потреби ринку праці. До того ж не всі особи, які прагнуть навчатись, можуть набути статус безробітного та здобути необхідні освітні послуги від Державної служби зайнятості. Для вирішення цього питання служба зайнятості має активно співпрацювати із соціальними партнерами, які репрезентують інтереси роботодавців і згодні надати освітні послуги своїм потенційним працівникам. У цьому питанні ефективною може бути співпраця Служби з благодійними національними і міжнародними організаціями та волонтерськими осередками, які опікуються проблемами як безробітних, так і внутрішньо переміщених осіб. Для налагодження комунікацій служби зайнятості та зацікавлених організацій необхідно створити цільову Інтернет платформу та розгалужену мережу коворкінг-центрів для обміну інформацією та презентації звітів щодо спільних

проектів. Така співпраця дасть доступ особам, які перебувають на обліку у службі, до одержання широкого спектра послуг, які ще не передбачені законодавством України.

У цьому контексті на етапі модернізації Державної служби зайнятості важливим є розвиток таких інструментів: організація професійного навчання зареєстрованих безробітних за сучасними гнучкими навчальними програмами для набуття додаткових компетенцій, зокрема в закладах освіти ДСЗ; тісна співпраця з роботодавцями щодо забезпечення кваліфікованими кадрами на їх замовлення (включаючи участь роботодавців у визначенні змісту навчання, забезпечення проходження виробничого навчання та практики або стажування, працевлаштування після завершення навчання); впровадження навчальними закладами елементів дуальної форми навчання у професійне навчання кваліфікованих робітників з конкретних робітничих професій; розвиток дистанційних технологій навчання та підтвердження результатів неформального навчання за робітничими професіями.

Вирішення питання стосовно прогнозування ринку праці, ефективного працевлаштування вбачається шляхом перетворення цієї служби в соціальний сервісний центр з надання послуг з питань зайнятості населення. Це потребує зміни форм та методів діяльності служби, удосконалення її повноважень, вирішення питань щодо взаємодії з іншими суб'єктами реалізації державної соціальної політики та органами місцевої влади.

При цьому ключовими завданнями залишаються: підвищення якості надання послуг та їх доступності для громадян і організацій; орієнтація діяльності органів публічної влади на інтереси отримувачів послуг; підвищення якості та ефективності адміністративних процесів за рахунок орієнтації на кінцевий результат; підвищення відкритості діяльності органів публічної влади за рахунок впровадження відкритих електронних адміністративних регламентів; зменшення можливостей для адміністративного розсуду осіб, котрі приймають рішення; зниження витрат при взаємодії громадян і організацій з органами публічної влади за рахунок впровадження електронного урядування; забезпечення громадського контролю за здійсненням органами публічної влади закріплених за ними функцій. Перспективи подальшого розвитку у даному напрямі також пов'язуються з: регламентацією функціонування онлайн-сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг; визначенням сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг; удосконаленням роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Ключовим принципом удосконалення діяльності служби має стати: для роботодавців – якісний та швидкий добір кваліфікованих працівників, для безробітних та шукачів роботи – сервісна підтримка сприяння їх зайнятості та розвитку професійної кар'єри. Упровадження нових форм роботи центрів зайнятості сприяло забезпеченню клієнт орієнтовного підходу. Застосування

цього підходу в роботі центрів зайнятості дасть змогу адаптувати процес пошуку роботи чи задоволення запитів відповідно до потреб клієнтів (роботодавців або безробітних).

Удосконалення діяльності Державної служби зайнятості вбачається у таких напрямках: конкретизація та розмежування повноважень Державної служби зайнятості з іншими центральними органами виконавчої влади (Міністерством соціальної політики України, Мінекономіки) з питань зайнятості населення у відповідних галузях; конкретизація та розмежування повноважень між Службою та органами місцевої влади з питань підвищення рівня зайнятості населення; підвищення рівня взаємодії між Службою та центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та соціальними партнерами з питань зайнятості населення та обміну інформацією; упровадження нових підходів співпраці з органами місцевої влади, роботодавцями, недержавними суб'єктами з питань працевлаштування (трудове посередництво з використанням інформаційної складової обслуговування; розвиток комунікацій між роботодавцями та шукачами роботи, впровадження клієнтоорієнтованого підходу.

Суть клієнтоорієнтованості центрів зайнятості полягає у тому, щоб виходячи з даних про клієнта (як про роботодавця, так і шукачів роботи) підвищити якість обслуговування шляхом ефективного задоволення потреб клієнтів, налагодити подальшу співпрацю та підвищити власні конкурентні переваги.

5. Пенсійний фонд.

Пенсійний фонд України є ключовою інституцією, діяльність якої безпосередньо впливає на стабільність функціонування державних фінансів. Пенсійний фонд України бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері пенсійного страхування, забезпечує збирання та акумулювання страхових внесків, повне і своєчасне фінансування витрат на виплату пенсій і допомоги на поховання і здійснює контроль за цільовим використання коштів.

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Однак, згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Пенсійний фонд є самоврядною неприбутковою організацією і здійснює свою діяльність на підставі статуту, який затверджується його правлінням. Пенсійний фонд набуває статусу юридичної особи з дня реєстрації статуту в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації (легалізації) статутів фондів

загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Згідно з Положенням про Пенсійний фонд, гранична чисельність державних службовців та працівників Пенсійного фонду України затверджується Кабінетом Міністрів України. Структура апарату Пенсійного фонду України затверджується Головою правління Пенсійного фонду України за погодженням з Міністром соціальної політики. Штатний розпис, кошторис апарату Пенсійного фонду України затверджуються Головою правління Пенсійного фонду України за погодженням з Мінфіном. Пенсійний фонд України є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства та уповноважених банках.

Такі колізії законодавства щодо статусу пенсійного фонду мають бути усунуті.

Основними завданнями Пенсійного фонду України є:

реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань.

Пенсійному фонду належить основне місце у функціонуванні солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Основним джерелом доходів бюджету Пенсійного фонду України є єдиний соціальний внесок. Пенсійний фонд здійснює адміністрування даного платежу і веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного страхування, який складається з реєстру застрахованих осіб та реєстру страхувальників. Пенсійний фонд здійснює контроль за надходженням і використанням коштів солідарної системи шляхом перевірок повноти і своєчасності сплати страхових внесків до солідарної системи, перерахування або зарахування коштів на банківські рахунки та перерахування коштів за платіжними документами органів Пенсійного фонду України.

Таким чином, пенсійний фонд виконує **дві основні функції**: соціальну й економічну. Саме це вирізняє його серед інших органів, які функціонують у сфері пенсійного забезпечення. Економічна функція проявляється у формуванні бюджету, який у подальшому використовується для виплат застрахованим особам. Одним із основних пріоритетів, передбачених стратегією розвитку пенсійної системи, визначено завдання щодо досягнення збалансованості бюджету Пенсійного фонду. Цей процес упродовж усього періоду пенсійного реформування просувається повільно, оскільки існує дефіцит фінансових ресурсів.

Контроль за надходженням і використанням коштів солідарної системи здійснюють шляхом перевірок повноти і своєчасності сплати страхових внесків до солідарної системи, перерахування або зарахування коштів на банківські

рахунки органів Пенсійного фонду, перерахування коштів за платіжними документами органів Пенсійного фонду України.

Так, в структурі Пенсійного фонду України є Управління контрольно-перевірочної роботи. Головним завданням Управління є організація, координація, моніторинг та аналіз діяльності територіальних органів Фонду з контролю за дотриманням суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування вимог законодавства щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Згідно з Положенням, вказане Управління Пенсійного фонду здійснює контрольно-перевірочну роботу щодо:

- правильності нарахування, обчислення та сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інших платежів, контроль за нарахуванням та сплатою яких покладено на Фонд та його органи;
- правильності сплати збору на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій;
- обґрунтованості видачі документів для оформлення пенсій та достовірності поданих відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, умови їх праці та інших відомостей, передбачених законодавством для визначення права на пенсію;
- цільового використання коштів Фонду, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного грошового утримання суддям у відставці, в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій, установах (закладах), у яких особи перебувають на повному державному утриманні.

На сьогодні є декілька актуальних питань щодо функціонування Пенсійного фонду України. По-перше, основними напрямками модернізації діяльності Пенсійного фонду України, як одного з ключових завдань реформування пенсійної системи країни, є: підвищення продуктивності та якості обслуговування у сфері пенсійного забезпечення; впровадження новітніх технологій адміністрування в Пенсійному фонді; зміцнення та модернізація його інформаційних ресурсів і технічної бази; підвищення ефективності системи управління; перехід на електронний документообіг. Підвищення якості обслуговування населення має відбуватися з використанням не тільки новітніх інформаційних технологій, але й у тісній співпраці з центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом створення відповідної єдиної обслуговуючої інфраструктури, розширення послуг, що надаються через вебпортал Пенсійного фонду та інтеграція цих послуг з іншими інформаційними ресурсами.

По-друге, це удосконалення системи пенсійного забезпечення населення та пенсійної системи України.

Сьогодні вітчизняна система обов'язкового пенсійного страхування є багатофункціональним організмом, який працює під керівництвом Пенсійного

фонду України. В сучасних умовах Пенсійний фонд України є інституцією, що здійснює формування частини фінансових ресурсів держави задля фінансування пенсійних виплат і забезпечення інвестиціями пріоритетних сфер економіки. На стабільність функціонування цієї інституції впливають такі чинники, як рівень навантаження на працездатне населення країни, вікова структура населення, рівень заробітної плати, рівень доходів громадян літнього віку, диференціація розміру пенсій та ін.

Солідарна пенсійна система надзвичайно залежна від демографічних процесів. Оскільки демографічні чинники безпосередньо впливають на функціонування системи обов'язкового пенсійного страхування, результативність останньої може гарантуватися двома умовами: 1) перевищенням чисельності працюючого населення над особами пенсійного віку; 2) добросовісною сплатою страхових внесків. Тому сьогодні необхідно розробити заходи, спрямовані на створення нових робочих місць і збільшення частки зайнятого населення.

Як же пропонується вирішити складні питання забезпечення стратегії розвитку пенсійного забезпечення в умовах пенсійної реформи. Досліджуючи дане питання ми вважаємо, що існують такі шляхи.

Пенсійний фонд України сьогодні функціонує як центральний орган виконавчої влади. Будучи державним органом він слугує гарантом держави на обов'язкове пенсійне забезпечення. Спроба змінити статус Пенсійного фонду на самоврядну неприбуткову організацію не є доцільною. Пенсійний фонд України має залишатися органом державної влади, який фінансується роботодавцями та працюючими громадянами.

Покращення доходів пенсійного фонду, як пропонують багато дослідників цього питання, має відбуватися шляхом посилення його участі в адмініструванні єдиного соціального внеску. Збір на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування має бути виведений із єдиного соціального внеску і сплачуватися учасниками державного пенсійного страхування окремо від інших зборів на соціальне страхування. Це – необхідна умова розвитку багаторівневого пенсійного страхування і запровадження збору до накопичувальної системи державного пенсійного страхування.

Наступним напрямом вирішення проблеми пенсійного забезпечення є впровадження недержавного пенсійного страхування. В її основу покладено принцип, згідно з яким формування пенсійних накопичень задля отримання громадянами пенсійних виплат здійснюється на засадах добровільних внесків громадян, роботодавців та їхніх об'єднань у порядку та на умовах, які передбачені законодавчими актами щодо недержавного пенсійного забезпечення.

Поряд з цим, хоча розвиток та функціонування недержавного пенсійного забезпечення є перспективним напрямом покращення пенсійного забезпечення громадян, однак недержавне пенсійне забезпечення в Україні розвивається

досить повільно, що пов'язано як: із загальними тенденціями сучасної економічної ситуації в країні, що обумовлює низький рівень доходів населення, і як наслідок відсутність у громадян можливості здійснення додаткових витрат на пенсійне забезпечення; низьким ступенем довіри громадян до банків та недержавних пенсійних фондів; нерозвиненістю фондового ринку, недостатнім рівнем державного стимулювання; недосконалість законодавства, яке регулює недержавне пенсійне забезпечення тощо.

У цілому розвиток недержавного пенсійного забезпечення в Україні буде ускладнений якщо не будуть зростати доходи населення і розвиватися фінансовий ринок.

Поряд з цим, на нашу думку, вирішити ці питання, безумовно, можливо, але за активної участі держави у процесі поширення недержавного пенсійного забезпечення. Роль держави має полягати у створенні сприятливих умов для функціонування недержавних пенсійних фондів. Для цього слід впроваджувати заходи, що дозволять активізувати розвиток недержавного пенсійного забезпечення. До них можна віднести наступні: поширення інформаційно роз'яснювальної роботи стосовно законодавства про недержавне пенсійне забезпечення, його переваг та видів; стимулювання роботодавців та працівників (впровадити стимули та можливо податкові пільги для роботодавців і працівників, спрямовані мотивувати участь у недержавних пенсійних проектах).

Пенсійне забезпечення в нашій країні перебуває під впливом економічної політики держави, напрями, форми та зміст якої залежать від багатьох чинників, це і політична воля, і активність громадян тощо. Однак вирішити питання наповнення бюджету держави та збільшення пенсійних виплат неможливо без існування таких умов, як стійке зростання економіки; зростання реальних доходів населення; зниження частки тіньової економіки; розвиток малого та середнього бізнесу тощо.

Пенсійна політика в нашій державі має бути гнучкою та адекватною до змін в соціально-економічній ситуації та фінансового забезпечення населення. При здійсненні пенсійної реформи необхідно дотримуватися умов її наукової обґрунтованості, виваженості та послідовності, правильно визначити цілі реформи, адекватні та ефективні інструменти її впровадження. Важливими в цьому аспекті стають питання формування необхідного законодавчого та інституційного середовища, завдяки чому має бути зміцнена довіра населення до недержавних пенсійних фондів та забезпечено контроль за фінансуванням Пенсійного фонду України та діяльністю недержавних пенсійних фондів.

Отже, у державі створена та функціонує система органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та приватних установ і організацій, інших осіб приватного права, які складають систему суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Суб'єкти реалізації державної соціальної політики утворюють систему,

ефективність діяльності якої залежить від ступеню їх організаційно-функціональної упорядкованості, злагодженості, вміння розподіляти між собою повноваження та координувати діяльність. Кожний суб'єкт реалізації державної соціальної політики має притаманний лише йому адміністративно-правовий статус, властиві завдання та функції, що в кінцевому рахунку спрямовані на реалізацію загальнодержавної соціальної політики.

Під системою суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід розуміти сукупність центральних органів влади, державних установ та організацій, органів місцевої влади та місцевого самоврядування, осіб приватного права, що залежно від обсягів та змісту покладених на них завдань, функцій та повноважень здійснюють реалізацію державної соціальної політики. Ці суб'єкти утворюють єдине органічне ціле, пов'язані між собою здебільшого функціональними зв'язками, здійснюють взаємодію між собою з метою здійснення впровадження у життя заходів державної соціальної політики.

Домінуюча роль в системі суб'єктів реалізації державної соціальної політики належить центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які в межах наданих повноважень реалізують державну соціальну політику.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики представляє собою систему закріплених у законодавстві ознак (права та обов'язки, завдання та функції, гарантії діяльності), завдяки яким визначається їх місце та призначення в системі адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики.

Система суб'єктів реалізації державної соціальної політики складається з таких рівнів: центрального, регіонального (місцевого) та державно-громадського.

Аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики центрального рівня дозволив запропонувати шляхи удосконалення їх діяльності у таких напрямках: обґрунтовано прийняття Закону України «Про здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг» та запропоновано його зміст; запропоновано до профільного законодавства внести зміни та доповнення, якими конкретизувати та чітко розмежувати повноваження Державної служби зайнятості: 1) Міністерством соціальної політики України, Міністерством економіки України з питань зайнятості населення у відповідних галузях; 2) органами місцевої влади з питань підвищення рівня зайнятості населення; з метою усунення колізій у законодавстві та з врахуванням обсягів завдань, які здійснює Державна служба зайнятості, надати їй статус центрального органу виконавчої влади; обґрунтовано упровадження нових форм та методів взаємодії Державної служби зайнятості з органами місцевої влади, роботодавцями, недержавними суб'єктами з питань працевлаштування на засадах клієнтоорієнтованого підходу; обґрунтовано, що підвищення продуктивності та

якості обслуговування у сфері пенсійного забезпечення має здійснюватися шляхом впровадження новітніх технологій адміністрування в Пенсійному фонді у напрямках створення єдиної обслуговуючої інфраструктури, розширення послуг, що надаються через веб-портал Пенсійного фонду та інтеграція цих послуг з іншими інформаційними ресурсами центральних органів виконавчої влади; доведено, що покращення пенсійного забезпечення вбачається у таких напрямках: 1) посилення ролі Пенсійного фонду в адмініструванні єдиного соціального внеску; 2) активізації ролі держави у створенні сприятливих умов для функціонування недержавних пенсійних фондів. Для чого запропоновано на державному рівні вжити наступні заходи, спрямовані на зміцнення довіру населення до недержавних пенсійних фондів шляхом поширення інформаційно-роз'яснювальної роботи стосовно законодавства про недержавне пенсійне забезпечення, його переваг та видів; на стимулювання роботодавців та працівників шляхом впровадження стимулів та податкових пільг для роботодавців і працівників, спрямованих мотивувати участь у недержавних пенсійних проєктах.

Питання для самоконтролю:

1. Що відносять до центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну політику?
2. Що відносять до регіональних органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну політику?
3. Які благодійні організації долучаються до реалізації державної соціальної політики?
4. Яка роль волонтерів у сприянні вирішенні завдань соціальної політики?
5. Яка мета суб'єктів соціальної роботи?
6. Які завдання виконує Національна сервісна служба України?
7. Які функції Національна сервісна служба України?
8. Чому актуально питання визначення механізму здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг?
9. Які завдання Міністерства у справах ветеранів?
10. Які функції (напрями діяльності) Міністерства у справах ветеранів?
11. З якою метою створена Державна служба зайнятості?
12. Якою є структура Державної служби зайнятості?
13. Які основні завдання, функції та повноваження Державної служби зайнятості всіх рівнів?
14. Які перспективні напрямки удосконалення діяльності Державної служби зайнятості?
15. Які функції та завдання Пенсійного фонду України?
16. Які шляхи забезпечення стратегії розвитку пенсійного забезпечення в умовах пенсійної реформи?

Тема 14

Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу регіональних (місцевих) суб'єктів реалізації державної соціальної політики

План

1. Повноваження місцевих державних адміністрацій.
2. Реалізація державної соціальної політики на рівні місцевого самоврядування.
3. Проблеми реалізації владних функцій у сфері соціального захисту органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
2. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Медяник В. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.

1. Повноваження місцевих державних адміністрацій.

Реалізація державної соціальної політики здійснюється не тільки на центральному, але й на регіональному рівні. Відповідальність за реалізацію державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні поділена між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами приватного права (недержавним сектором), які надають соціальні послуги та здійснюють іншу діяльність у соціальній сфері.

Специфіка діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики полягає у існуванні можливостей і самостійності визначати її напрями, вживати заходів, відповідно до потреб регіону та громади, у подоланні бідності, наданні соціальних послуг, функціонування соціальної інфраструктури.

Важливе місце в реалізації державної соціальної політики мають місцеві державні адміністрації. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» одним із основних їх завдань є виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку (п. 3 ст. 2). До відання державних адміністрацій також належить вирішення питань: соціально-економічного розвитку відповідних територій та соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Таким чином, місцеві державні адміністрації, як суб'єкти реалізації державної соціальної політики, втілюють у життя як державні, так і регіональні соціальні програми. Для цього вони наділені такими повноваженнями:

1) місцеві державні адміністрації мають право: розробляти проекти програм соціально-економічного розвитку і подавати їх на затвердження відповідній раді; розробляти та вносити пропозиції до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення;

2) реалізації державної політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, осіб з інвалідністю, одиноких непрацездатних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави;

3) мають право розробляти й власні програми та забезпечувати їх виконання, а саме це програми поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах;

4) створювати мережу, забезпечувати зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази установ та закладів, що надають соціальні послуги;

5) забезпечувати працевлаштування осіб з інвалідністю, сприяти здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

6) вирішувати питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію об'єктів соціальної інфраструктури (будинків-інтернатів для осіб похилого віку, осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, та осіб з інвалідністю першої і другої груп, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк);

7) здійснювати згідно із законодавством комплекс заходів з надання допомоги особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, утримання і виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

8) реалізовувати державну політику у сфері надання соціальних послуг; сприяння зайнятості населення тощо.

Важливе місце в розробці та реалізації соціальної політики на регіональному рівні належить не тільки обласним державним адміністраціям, а й органам місцевого самоврядування. В організаційному плані регіональний вимір соціальної політики представлено мережею комунальних установ, що налічує: 658 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), 290 – будинків-інтернатів, 85 – закладів для бездомних осіб, 692 – центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, 90 закладів соціального обслуговування, 15 притулків для дітей, 85 центрів соціально-

психологічного реабілітації дітей.

Держава великою мірою бере на себе функції із захисту соціальних прав, потреб та інтересів громадян, які не можуть бути виконані іншими суб'єктами і набувають ще більшого значення в період суспільних трансформацій. Саме в цей період ключову роль у реалізації регіональної соціальної політики відіграє Департамент соціального захисту населення обласної державної адміністрації. За даними міжнародних експертів, через цього суб'єкта українська держава забезпечує доступ до системи соціальних послуг майже у 90 % випадків.

Необхідно зазначити, що державне регулювання регіональних соціальних процесів, як вплив органів державної влади за допомогою різноманітних засобів (форм, методів та інструментів) на розвиток соціальних відносин, умов життя та праці населення регіонів країни, включає:

- регулювання соціальних відносин у суспільстві, регламентацію умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній регіональній сфері (в тому числі між роботодавцями і найманою робочою силою);
- вирішення проблеми регіонального безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл і перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення регіонів;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства тощо).

2. Реалізація державної соціальної політики на рівні місцевого самоврядування.

а) Повноваження органів місцевого самоврядування у реалізації державної соціальної політики.

Діяльність органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації державної соціальної політики регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.2017 р.

Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації державної соціальної політики поділяються на власні та делеговані.

До власних повноважень можна віднести наступні:

- встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;
- вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги особам з інвалідністю, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців тощо;
- організація для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з

інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування.

До делегованих повноважень слід віднести:

- підготовка і подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання;

- забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців тощо; надання соціальних послуг особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування;

- виплати різних видів соціальних допомог; організація надання соціальних послуг бездомним особам;

- здійснення відповідно до закону заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб; встановлення, відповідно до законодавства, розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду, тощо.

Крім того, до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, крім повноважень, визначених пунктом «б» частини першої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування» віднесено здійснення на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності, відповідної територіальної громади, контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством.

Що стосується місцевого самоврядування, то реалізація державної соціальної політики здійснюється суб'єктами двох рівнів: міськими радами та територіальними громадами.

б) Реалізація соціальної політики на рівні міських рад.

У структурі міських рад безпосередні функції щодо реалізації державної соціальної політики покладено на відповідні **департаменти соціального захисту населення**.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні повноваження, зокрема, щодо:

- забезпечення надання соціальних послуг відповідно до закону, встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

- організації для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також

безоплатного харчування.

Делеговані повноваження, зокрема щодо:

- забезпечення відповідно до законодавства соціальними послугами осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- проведення згідно із законодавством заходів соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також осіб, до яких застосовано пробацію;

- організації надання соціальних послуг бездомним особам;

- проведення відповідно до закону заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб.

Ефективне місцеве самоврядування є запорукою не тільки створення повноцінного життєвого середовища для громадян, але й для дітей, у тому числі й тих, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Для виконання визначених законодавством повноважень щодо захисту прав дітей міські, районні у містах (у разі їх утворення), сільські, селищні ради забезпечують:

- утворення служб у справах дітей;

- роботу єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів;

- прийом від районних державних адміністрацій особових справ дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, які походять з відповідної територіальної громади, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах і проживають (перебувають) у відповідній територіальній громаді;

- облік дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей, які можуть бути усиновлені; дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які переїхали з інших територій; усиновлених дітей, за умовами проживання та виховання яких здійснюється нагляд; дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; потенційних опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів; кандидатів в усиновлювачі;

- облік нерухомого майна дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, у тому числі дітей, які до утворення служб у справах дітей міськими, районними у містах (у разі їх утворення), сільськими, селищними радами перебували на відповідному обліку у службах у справах дітей районних державних адміністрацій (облік потенційних прийомних батьків, батьків-вихователів, дітей, які можуть бути усиновлені, та кандидатів в усиновлювачі ведуть виключно служби у справах дітей виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад) .

в) Реалізація соціальної політики на рівні територіальних громад.

Основними управлінськими функціями у сфері соціальної політики на рівні об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості є:

- організація та надання базового набору соціальних послуг відповідно до потреб громади, у тому числі послуги фахівця соціальної роботи;
- виявлення сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- визначення потреб в соціальних послугах, прийняття рішення про необхідність отримання послуг;
- організація оздоровлення та відпочинку дітей;
- консультування та інформування мешканців громади щодо надання усіх видів соціальної підтримки (пільг, субсидій, компенсацій, виплата спеціалізованих соціальних послуг, що надаються на районному чи обласному рівнях);
- прийом заяви та необхідних документів від громадян для призначення державних допомог, компенсацій, житлових субсидій та пільг;
- передача документів спеціалістам структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районного рівня.

3. Проблеми реалізації владних функцій у сфері соціального захисту органів місцевого самоврядування.

Аналіз завдань місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики дозволяє зробити **висновок** про те, що ці суб'єкти:

- забезпечують реалізацію як загальних державних програм у соціальній сфері, так і регіональних (місцевих);
- забезпечують створення та утримання (розвиток) закладів соціальної інфраструктури; здійснюють надання соціальних послуг;
- вживають заходи з питань соціального забезпечення, захисту прав дітей, соціального захисту;
- здійснюють фінансування соціальних та інших виплат;
- моніторинг та оцінку якості надання соціальних послуг.

Однак в сучасних умовах реформування системи органів соціального захисту населення та децентралізації відбулися поступові зміни адміністративно-правового статусу об'єднаних територіальних громад з питань реалізації державної соціальної політики. Відбувається процес максимально наближення надання соціальних послуг, здійснення соціального захисту від «центру» до людини, як ми бачимо з повноважень об'єднаних територіальних громад, приведених вище.

Однак такі трансформаційні процеси ще тривають, відбуваються постійні зміни в системі та структурі місцевих та регіональних органів виконавчої влади у цій сфері, здійснюються процеси розподілу повноважень та налагодження взаємодії, розподіляються механізми фінансування. Процеси децентралізації в окремих галузях соціальної сфери поставили на порядок денний питання, яких раніше не існувало. Наприклад, це стосується спроможності об'єднаних

територіальних громад здійснювати соціальний захист, забезпечувати населення у соціальних послугах, утримувати заклади соціальної інфраструктури. Передання багатьох повноважень з питань соціального захисту та соціального забезпечення вимагає визначення механізмів оцінки стану якості здійснення такої діяльності та дотримання відповідних державних стандартів. Залишаються невирішеними питання стосовно взаємодії та координації діяльності між всіма рівнями органів місцевої влади – місцевих адміністрацій, виконавчих комітетів, об'єднаних територіальних громад у соціальній сфері.

Аналіз вищенаведених повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування надав змогу виокремити функції цих суб'єктів реалізації державної соціальної політики. Здійснюючи реалізацію державної соціальної політики місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування виконують такі функції:

- планування;
- прогнозування, забезпечення;
- організаційно-управлінську;
- координації та взаємодії;
- контроль; інформаційну;
- навчально-методичну.

На питаннях реалізації ними окремих функцій хотілося б зупинити увагу. По-перше, це стосується таких функцій, як планування та прогнозування.

Щодо планування. Планування є важливим інструментом реалізації державної соціальної політики на місцевому (регіональному) рівні і передбачає формування та реалізацію програмних документів стратегічного та поточного розвитку соціальної сфери. Планування також передбачає не тільки визначення напрямів розвитку соціальної сфери, але й створення умов фінансово-ресурсного та іншого забезпечення запланованого. Планування сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцнює його матеріально-фінансову та організаційну самостійність. Це дає можливість органам місцевого самоврядування правильно розставити акценти у витрачаннях й без того обмежених бюджетних ресурсів та спрямувати їх на вирішення найважливіших та першочергових проблем розвитку територій.

Планування розвитку соціальної сфери відбувається шляхом прийняття різноманітних цільових програм. Однак механізм прийняття таких програм з одного боку потребує налагодженої взаємодії органів місцевої влади та місцевого самоврядування не тільки між собою, але й з іншими зацікавленими особами при їх виробленні, з другого боку, покращення правотворчої техніки з питань їх вироблення.

Наприклад, аналізуючи відповідну діяльність з прийняття обласних цільових програм у сфері соціального захисту автори наукового видання

«Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації» вказують на такі проблемні питання:

1. Значну кількість програм. Наявність великої кількості як державних, так і обласних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей.

2. Однотипність програм.

3. Низький рівень фінансування. Недофінансовуваність цільових програм призводить до невиконання передбачених ними заходів та, як наслідок, недосягнення мети програм.

4. Відсутність чіткої системи оцінки та моніторингу їх реалізації та належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості. Зокрема, не проводяться: детальні розрахунки обґрунтування економічної ефективності програм та встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів; визначення виконавців окремих програм і термінів їх виконання; розподіл і видача конкретних завдань щодо виконання певних заходів конкретним виконавцям та їх реалізація.

5. Майже повністю відсутній або фрагментарний публічний доступ до інформації про програми, а особливо – щодо стану їх виконання та рівня профінансованості.

Покращення ситуації з плануванням та прогнозуванням у соціальній сфері можливо за умов набуття об'єднаними територіальними громадами навиків з основ планування, правильності прийняття виважених управлінських рішень. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом впровадження навчальних курсів з питань програмно-цільового планування програм соціального розвитку. Наприклад, координацію роботи у цьому напрямі могла б здійснювати Рада соціального розвитку регіонів.

Наступною важливою функцією, що здійснюють органи місцевої влади та місцевого самоврядування, є координація, тобто співпраця та узгодження діяльності між собою в процесі реалізації державної соціальної політики.

Сьогодні організаційно-управлінська система суб'єктів реалізації державної соціальної політики на регіональному (місцевому рівні) не позбавлена певних недоліків, що пов'язане з діючим законодавством, яке регламентує їх адміністративно-правовий статус у цій сфері. Так, вирішальна роль у формуванні державної та засад регіональної соціальної політики належить Кабінету Міністрів України, Міністерству соціальної політики України, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи влади та місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацією державної соціальної політики, здійснюють моніторинг дотримання законодавства з питань надання соціальних послуг, соціального захисту та забезпечення.

Здійснення органами місцевого самоврядування у соціальній сфері делегованих повноважень органів виконавчої влади у межах повноважень контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а в окремих випадках міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування також забезпечують реалізацію на місцевому та регіональному рівні відповідної

державної соціальної політики, виконують соціальні програми, вживають заходи щодо створення, розвитку та утримання закладів соціальної інфраструктури, забезпечують надання соціальних послуг та оцінюють їх якість тощо. Однак, якщо проаналізувати законодавство, що визначає повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в реалізації цих питань, то при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид повноважень, а не їх обсяг, відсутня конкретизація суміжних прав та обов'язків. Тому дуже частими є випадки, коли відбувається дублювання повноважень, ускладненими є питання їх розмежування.

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Відповідно до ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

В умовах поступової трансформації механізму адміністративного управління самоврядуванням усе більшого значення набуває координація в системі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. Координація є такою формою взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, за якої немає відносин підпорядкування або переваги. Координаційні зв'язки ґрунтуються на взаємній зацікавленості органів різних видів публічної влади в узгодженні своїх управлінських впливів. Основним вектором взаємодії у межах подібної моделі є такі функції управління, як узгодження, установлення функціональної взаємозалежності дій і засобів досягнення цілей. Головне завдання, яке вирішується в ході координаційної взаємодії, – узгодження інтересів місцевого співтовариства і загальнодержавних інтересів.

Тому, ефективна реалізація місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування державної та регіональної соціальної політики можлива лише при налагодженні дієвих координаційних зв'язків, впровадженні новітніх форм та методів взаємодії, що має також підкріплюватися у законодавстві, яке повинно визначати і конкретизувати обсяг повноважень та предмети відання місцевих державних адміністрацій та

органів місцевого самоврядування з питань реалізації всіх напрямів державної політики, що здійснюється у соціальній сфері.

При здійсненні реалізації державної соціальної політики відносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є різноманітними за своїм змістом.

У науці державного управління визначають такі види взаємозв'язків, як, про перший йшлося вище, це – координація. Однак існують й інші форми взаємозв'язків між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування – субординація та реординація.

Показником наявності субординаційних зв'язків у системі взаємин органів державної влади та місцевого самоврядування є право перших розширювати свою компетенцію завдяки компетенції місцевого самоврядування. Різновидом субординаційних зв'язків є право органів державної влади давати методичні вказівки, пропозиції і рекомендації. До субординаційних зв'язків ми також можемо віднести здійснення контролю та моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування з питань надання соціальних послуг, захисту прав дітей, виконання делегованих повноважень місцевими державними адміністраціями.

Наступний вид взаємозв'язків між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування в питаннях реалізації державної соціальної політики є координація.

У процесі координації діяльності між органами місцевого самоврядування й органами державної влади складаються кілька видів координаційних зв'язків. Одним із найбільш розповсюджених їх різновидів є створення і функціонування спеціальних координаційних органів управління при головах місцевих державних адміністрацій або при головах обласних (районних) рад. Регулярний обмін інформацією є наступним видом координаційних взаємодій, створення консультативно-дорадчих органів. Йдеться про інформацію, яка є суттєвою як для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, так і для виконання органами державної влади своїх функцій. Прикладом такої координаційної взаємодії можуть бути і постійні робочі зустрічі керівників обласних державних адміністрацій із керівниками місцевих рад, на яких обговорюються питання, що вимагають координації зусиль та узгоджених дій. Місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством. У сфері інформаційного обміну місцеві державні адміністрації мають право одержувати відповідну статистичну

інформацію та інші дані від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Найбільш важливою сферою у взаєминах органів державної влади та місцевого самоврядування є бюджетна. На рівні низки законодавчих актів закріплено, що: держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

Ще одним різновидом взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є реординаційні зв'язки (від лат. «реординація» – зворотна взаємодія).

Вважається, що у взаєминах між органами державної влади та органами самоврядування існують такі види реординаційного зв'язку:

- наявність виняткової компетенції місцевого самоврядування з низки питань місцевого значення (такі рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території);
- право органів місцевого самоврядування на порушення юрисдикційного процесу щодо органів державної влади в особі її органів та посадових осіб, що діють на території;
- право виступати з нормотворчою ініціативою до виконавчих органів державної влади; участь у призначенні на посаду та звільненні керівників місцевих підрозділів органів виконавчої влади;
- право органів місцевого самоврядування брати участь у підготовці рішення органом державного управління, якщо вони зачіпають інтереси територіальних громад (пропозиції до планів та програм будівництва і реконструкції об'єктів на відповідній території, надання природним, іншим об'єктам, що мають екологічну, історичну, культурну, наукову цінність, є пам'ятниками природи, історії та культури, що охороняються законом);
- укладання угод між місцевою адміністрацією, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і самоврядуванням в особі її органів (охорони навколишнього середовища, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, боротьби зі злочинністю);
- делегування повноважень органів спільної компетенції територіальних

громад місцевим державним адміністраціям.

Всі ці форми взаємозв'язків між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики існують та використовуються. Поряд з цим такі взаємозв'язки є ускладненими та (або) неефективними. По-перше, це пов'язано з недоліками нормативно-правового регулювання окремих питань взаємодії цих суб'єктів у соціальній сфері. По друге, це проблема вибору моделі функціонування місцевої влади в нашій державі, про яку неодноразово зазначали фахівці.

Сьогодні в нашій державі на місцевому рівні паралельно функціонують такі системи суб'єктів реалізації державної соціальної політики:

- місцеві державні адміністрації;
- виконавчі комітети міських рад;
- територіальні громади.

Тому потребує свого вирішення проблема розподілу між ними повноважень та налагодження дієвої взаємодії.

Держава зі свого боку повинна створити належну правову базу і відповідний політичний клімат, щоб органи місцевого самоврядування одержали необхідну їм повноту влади, а також здатність здійснювати її, керуючись класичним принципом субсидіарності, згідно з яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях правління, немає потреби передавати вище. Саме в такому ключі розуміється місцеве самоврядування в Європейській хартії як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування. Комплексна децентралізація влади та реформи у соціально-економічній сфері потребують впровадження нової моделі управління соціальною сферою на регіональному рівні, інституційного забезпечення розвитку соціальної сфери на рівні регіонів, адекватного потребам та інтересам місцевої спільноти та територіальної громади, запровадження передових інструментів та технологій здійснення соціального захисту та соціального забезпечення, накопичених в країнах європейської спільноти.

Однак сьогоднішні реалії функціонування суб'єктів реалізації державної соціальної політики свідчать про нечіткий розподіл повноважень між ними в багатьох питаннях соціальної сфери на різних рівнях: між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування

До інституційних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, що пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень, належать:

- відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування

повноважень з чітко визначеними механізмами відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами;

- суперечність інституту делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям нормам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Така співпраця має розвиватися у тому числі і на договірних засадах з надавачами державного, комунального або недержавного сектору, що надають послуги за рахунок коштів обласного/ районного бюджету. У рамках такої співпраці доцільно розробити маршрути отримувачів соціальних послуг, які потребують спеціалізованих послуг, що надаються на регіональному рівні, порядок їх перенаправлення для отримання соціальних послуг та визначити оптимальну тривалість надання послуг з урахуванням потреб осіб (сімей) та розвитку спроможності територіальної громади їх задовольняти за місцем проживання особи (сім'ї).

Як зазначається в науковій літературі, одними із основних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики є:

- неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг. З одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними документами. З іншого боку, такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад;

- недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень, Рахункова палата України – діяльність центральних органів державної влади;

- компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів;

- потребує негайного вирішення проблема соціального захисту самих працівників соціальної сфери, поліпшення їхнього матеріального забезпечення, стимулювання зацікавленості в збільшенні продуктивності праці, а вже потім необхідно ставити питання про відповідальність соціальних працівників за результати власної праці, вирішувати проблему боротьби з корупцією в органах соціального захисту населення на всіх рівнях;

- актуальним є також посилення державного, громадського контролю та контролю з боку органів місцевого самоврядування за діяльністю закладів з соціального захисту населення; спостерігається також незначний контроль з

боку держави та органів місцевого самоврядування за виконанням соціальних програм та фінансуванням соціально незахищених верств населення;

- низьке матеріальне забезпечення працівників закладів соціального захисту населення, що породжує їхню незацікавленість належним чином виконувати службові обов'язки, що обумовлено недофінансуванням відповідних закладів соціальної інфраструктури;

- 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.

Горизонтальна взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватись на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені лише функції, що належать до компетенції держави. Предмет взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування має бути звужений до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади.

Хотілося б також ще раз зупинити увагу на проблемі моніторингу та контролю за якістю надання соціальних послуг, соціальної підтримки та на дотримання прав дітей. Механізм такого контролю в державі майже відсутній. Існуючий Порядок проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг визначає процедуру проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг, запроваджує єдиний підхід до збору, оброблення, узагальнення інформації про проведення зазначених моніторингу та оцінки в системі надання соціальних послуг. Однак, по суті цей Порядок розроблений для здійснення процедури самооцінювання, яку проводить надавач соціальних послуг.

Наступне питання, це професіоналізм працівників соціальних закладів та тих, хто здійснює соціальну роботу.

Очевидними є як брак фахівців, здатних забезпечити якісне надання соціальних послуг. У Класифікаторі професій відсутній опис професії соціального менеджера, який – з точки зору нового законодавства – мав би бути ключовою особою в системі надання соціальних послуг. Розмежування різних функцій соціальних працівників, залучених до надання соціальних послуг у територіальних громадах (оцінка потреб громади, робота із заявами на отримання послуг і оцінка запитів потенційних клієнтів, безпосереднє надання широкого спектру базових і небазових послуг, супервізія як професійне наставництво, моніторинг надання послуг, контроль за дотриманням права на соціальних захист), визначене законодавством, маловірогідне у малих громадах

із обмеженими фінансовими ресурсами, де одна людина де факто є й менеджером соціальних послуг, і їх надавачем, і сама себе має супервізувати та контролювати.

Як правильно зазначається в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, однією із загроз безпеці держави є слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого значення, оперативного реагування на виклики. Децентралізація влади та формування спроможних територіальних громад вимагають якісного кадрового оновлення органів місцевого самоврядування. Крім необхідності кадрового оновлення, нагальним є питання побудови ефективної взаємозв'язаної системи документів стратегічного, програмного та бюджетного планування на центральному та місцевому рівні.

Вагоме значення для оптимізації діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики на місцевому рівні має вирішення таких питань:

- внести зміни у відповідне законодавство, що визначає повноваження центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, якими усунути дублювання повноважень з питань соціального захисту та соціальної допомоги, надання соціальних послуг та розподілу фінансових ресурсів;

- розмежувати повноваження між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади (обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування) в питаннях фінансування соціальної сфери та здійснення соціального захисту населення.

Покращення діяльності територіальних громад в питаннях надання соціальних послуг та утримання закладів соціальної інфраструктури пропонується шляхом:

- удосконалення міжвідомчої взаємодії (впровадження єдиних принципів, технологій та алгоритмів дій;

- спільного порядку обміну інформацією) в питаннях надання допомоги дітям та їхнім сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Для цього на місцевому рівні між зацікавленими суб'єктами має бути розроблений порядок міжвідомчої взаємодії з питань реалізації заходів соціальної політики.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, ми можемо зробити такі висновки.

Під адміністративно-правовим статусом місцевих (регіональних) суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід розуміти їх врегульовані нормами адміністративного права завдання, функції та повноваження, які закріплюють їх правове становище в системі суб'єктів державної соціальної політики, визначають предмети відання і дозволяють впроваджувати заходи політики у життя.

Завдання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого

самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики можна поділити на такі групи:

- забезпечення реалізації як загальних державних програм у соціальній сфері, так і регіональних (місцевих);
- створення та утримання (розвиток) закладів соціальної інфраструктури; забезпечення надання соціальних послуг; здійснення соціальних та інших виплат; моніторинг та оцінка якості надання соціальних послуг.

До функцій суб'єктів реалізації державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні можна віднести:

- планування;
- прогнозування;
- забезпечення;
- організаційно-управлінську діяльність;
- координацію та взаємодію; контрольну;
- інформаційну;
- навчально-методичну.

Реалізуючи завдання та функції місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають власні та делеговані повноваження.

При цьому актуальними проблемними питаннями в реалізації вказаними суб'єктами свого адміністративно-правового статусу з питань реалізації державної соціальної політики залишаються такі як: дублювання повноважень; покращення координації та взаємодії; здійснення контролю; фінансування.

З метою покращення адміністративно-правового статусу місцевих (регіональних) суб'єктів реалізації державної соціальної політики, необхідно:

- максимально розмежувати та чітко формалізувати функції місцевих державних адміністрацій та місцевих рад з питань реалізації державної соціальної політики в усіх напрямках (соціальний захист, захист прав дітей, функціонування закладів соціальної інфраструктури, надання соціальних послуг та ін.);
- нормативно врегулювати механізм спільного програмного та бюджетного планування соціальної політики на місцевому рівні.

Питання для самоконтролю:

1. Між ким поділена відповідальність за реалізацію державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні?
2. Які питання реалізації державної соціальної політики розв'язують місцеві державні адміністрації?
3. Якими повноваженнями наділені місцеві державні адміністрації, як суб'єкти реалізації державної соціальної політики?
4. Яка роль Департаменту соціального захисту обласної державної адміністрації у реалізації регіональної соціальної політики?
5. Що включає в себе державне регулювання регіональних соціальних

процесів?

6. Яким нормативним документом регулюється діяльність органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації державної соціальної політики?

7. Які виокремлюють види повноважень органів місцевого самоврядування? Дайте їх визначення та характеристику.

8. На яких рівнях місцевого самоврядування здійснюється реалізація державної соціальної політики?

9. На кого покладені безпосередні функції щодо реалізації державної соціальної політики у структурі міських рад?

10. Що належить до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад?

11. Що належить до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад?

12. Як реалізуються повноваження місцевого самоврядування щодо захисту прав дітей органами місцевого самоврядування?

13. Які основні управлінські функції у сфері соціальної політики на рівні об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості?

14. Як вплинула реформа децентралізації на виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері соціального захисту населення?

15. Які функції виконують державні адміністрації та органи місцевого самоврядування здійснюючи реалізацію державної соціальної політики?

16. Які проблеми у реалізації функції планування та прогнозування? Які можливі шляхи вирішення цієї проблеми?

17. Які проблеми у реалізації функції координації та співпраці? Які можливі шляхи вирішення цієї проблеми?

18. Які проблеми інституційного характеру у взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевих рад?

19. Які основні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики вказані у науковій літературі?

20. На чому має ґрунтуватись горизонтальна взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування?

21. У чому проблема моніторингу та контролю за якістю надання соціальних послуг, соціальної підтримки та на дотримання прав дітей?

22. Які є проблеми пов'язані з професіоналізмом працівників соціальних закладів та тих, хто здійснює соціальну роботу?

23. Які питання мають бути вирішені для оптимізації діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики на місцевому рівні?

24. Які пропонуються шляхи покращення діяльності територіальних громад в питаннях надання соціальних послуг та утримання закладів соціальної інфраструктури?

ПОТОЧНИЙ ТА ПІДСУМКОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗНАТЬ

ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПОТОЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗНАТЬ (МОДУЛЬНІ КОНТРОЛЬНІ РОБОТИ).

МКР передбачає перевірку засвоєння тем з кожного модуля навчальної дисципліни.

Модульна контрольна робота виконується у письмовій формі. Позитивну оцінку за МКР не рекомендується покращувати. Невиконання МКР оцінюється 0 балів.

Студенти, які за результатами виконання МКР отримали рейтинговий бал менший 60 % від максимальної кількості балів, виділених на цей вид роботи, а також ті, що не з'явилися для її виконання або не виконали її завдань, вважаються такими, що мають академічну заборгованість за результатами поточного контролю, ліквідація якої є обов'язковою.

Критерії оцінювання модульної контрольної роботи

13-15 балів («відмінно»)	Студент виявляє глибокі фундаментальні знання теорії формування механізмів державного регулювання розвитком системи соціального захисту, володіє тезаурусом, знає основні завдання та напрямки реформування державного регулювання розвитком системи соціального захисту в Україні, повно викладає вивчений матеріал, виявляє розуміння предмета висловлювання, вміє підбирати аргументи для підтвердження своєї думки, формулює своє бачення проблеми, може обґрунтовувати свої судження.
9-12 балів («добре»)	Якщо відповідь студента відповідає тим самим вимогам, що і для оцінки „відмінно”, але при цьому студент допускає 1-2 помилки чи неточності. Студент наводить власні приклади на підтвердження думок.
5-8 балів («задовільно»)	Студент виявляє знання і розуміння основних положень предмета, але викладає матеріал неповно і допускає неточності у визначенні понять; не вміє досить глибоко і доказово обґрунтовувати свої судження і наводити приклади; викладає матеріал непослідовно і не логічно.
0-4 бали («незадовільно»)	Якщо студент виявляє незнання більшої частини вивченого матеріалу, допускає помилки у формулюванні понять, які спотворюють їх зміст, не вміє самостійно побудувати систему вивчення певних тем, хаотично і невпевнено викладає матеріал.

Питання до МКР 1

1. Актуальність державного управління соціальним захистом.
2. Рівні управління соціальним захистом.
3. Суб'єкти формування соціальної політики.
4. Кадрово-мотиваційний механізм в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.
5. Актуальність залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг.

6. Проблеми, функції недержавних організацій у вирішенні соціальних питань в умовах громадянського суспільства.
7. Головні напрямки реформування державного управління соціальною сферою.
8. Децентралізація управління соціальним захистом: сутність, проблеми та перші кроки.
9. Особливості організації соціальної роботи на рівні громади.
10. Інновації в управлінській діяльності.
11. Соціальне замовлення як інструмент соціальної політики.

Питання до МКР 2

1. Особливості деінституалізації у забезпечення соціального догляду за дітьми сиротами та дітьми, позбавлених батьківського піклування.
2. Особливості деінституалізації у соціальних послугах особам похилого віку.
3. Інновацій в управлінській діяльності державних органів влади, стадії та умови їх активізації.
4. Соціальне замовлення як складник модернізації процесу надання соціальних послуг.
5. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання.
6. Моніторинг надання соціальних послуг
7. Фактори і умови модернізації механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.
8. Пріоритетні напрями удосконалення механізмів державного регулювання розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.
9. Міністерство соціальної політики як суб'єкт регулювання системи соціального захисту.
10. Повноваження органів місцевого самоврядування у реалізації державної політики соціального захисту.

ПИТАННЯ ДО ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ

1. Поняття державного управління. Актуальність державного управління соціальним захистом.
2. Механізми державного управління: загальна характеристика.
3. Проблема суб'єктності у державній соціальній політиці. Суб'єкти формування соціальної політики.
4. Взаємодія суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.
5. Реалізація соціальної політики на регіональному рівні.
6. Делегування повноважень та процеси децентралізації у соціальній сфері.

7. Інституціоналізація системи соціальної роботи.
8. Нормативно-правовий механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.
9. Фінансовий механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.
10. Кадрово-мотиваційний механізм в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.
11. Кваліфікаційні характеристики керівників, професіоналів, фахівців, технічних службовців і робітників установ та закладів сфери соціальних послуг
12. Інформаційний механізми в державному управлінні розвитком системи соціальної роботи.
13. Актуальність залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг.
14. Проблеми, функції недержавних організацій у вирішенні соціальних питань в умовах громадянського суспільства.
15. Проблеми і можливості взаємодії держави і недержавних організацій у соціальній сфері.
16. Головні напрямки реформування державного управління соціальною сферою.
17. Децентралізація управління соціальним захистом: сутність, проблеми та перші кроки.
18. Особливості організації соціальної роботи на рівні громади.
19. Становлення і розвиток моделей соціальної політики та соціальної роботи у країнах ЄС. Програмні документи та інститути соціальної політики ЄС.
20. Загально профільні та спеціалізовані служби соціального обслуговування й соціальної роботи.
21. Європейські практики реформування державного управління та вплив їх на розвиток системи соціальної роботи.
22. Актуальність реформи соціального догляду за дітьми сиротами в Україні. Деінституалізації у сфері соціального догляду за дітьми сиротами.
23. Особливості деінституалізації у соціальних послугах особам похилого віку.
24. Інновації в управлінській діяльності в системі соціального захисту.
25. Електронне урядування в системі соціального захисту.
26. Диверсифікація як інноваційний механізм державного управління розвитком системи соціальної роботи.
27. Соціальне замовлення як інструмент державного управління розвитком системи соціальної роботи.
28. Актуальність проблеми контролю якості надання соціальних послуг. Моніторинг надання соціальних послуг
29. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання.

30. Методи оцінювання якості надання соціальних послуг. Громадський контроль за наданням послуг.

31. Фактори і умови модернізації механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

32. Пріоритетні напрями удосконалення механізмів державного управління розвитком системи соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

33. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики

34. Структура та функції Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики

35. Владні повноваження Міністерства соціальної політики України.

36. Напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України.

37. Повноваження місцевих державних адміністрацій щодо управління системою соціального захисту.

38. Реалізація державної соціальної політики на рівні місцевого самоврядування.

39. Проблеми реалізації владних функцій у сфері соціального захисту органів місцевого самоврядування.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна

1. Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм : монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Медяник В.А. Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.
4. Николаєва В. І. Державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : Халіков Р. Х., 2020. 446 с.
5. Сидорова Е. О. Державна політика України в гуманітарній сфері: адміністративно-правові засади формування та реалізації : моногр. Дніпро : Видавець Біла К. О., 2022. 468 с.
6. Мельничук Л. М. Державне управління соціальним розвитком регіонів: реалії та перспективи: монографія. Луцьк, 2018. 440 с.

Додаткова

1. Булигіна А. В., Загорська М. Пенсійний фонд України та вдосконалення пенсійного забезпечення. Бізнес Інформ. 2020. № 7. С. 160-165.
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейц.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO». Київ : Софія-А, 2013. 160 с.
3. Горемикіна Ю. В. Ефективність і якість соціальних послуг у контексті оцінювання та стандартизації. Наукові праці НДФІ. 2015. Вип. 4. С. 56-68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2015_4_6.
4. Horishna N. Якість як критерій моніторингу та оцінювання соціальних послуг: можливості чи обмеження? Social work and education. 2018. Vol. 5, no. 4. - С. 19-32.
5. Гоян І., Федик О. Соціальна справедливість транзитивних суспільств: можливості реалізації. Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2018. Вип. 18. С. 284-291. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2018_18_42.
6. Данильян О. Г. Особливості динаміки соціальних процесів у транзитивних умовах. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2014. № 1. С. 5-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_2014_1_3.

7. Євдокименко Т.В. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування як складова національної безпеки держави [Електронний ресурс]. Соціальне право. 2018. № 2. С. 166-170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sopr_2018_2_31
8. Ковбасюк Ю. В. «Енциклопедія державного управління: у 8 томах». Київ, 2011.
9. Кравченко М. В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Демократичне врядування : наук. вісн. : електрон. фах. вид.* Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 14.
10. Ліжевський А.Л. Правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. *Право і суспільство.* 2021. № 1. Ч. 2. С. 43-48
11. Лопушинський І. П., Ковнір О. І. Децентралізація влади в Україні : гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія // за ред. Іжа М. М., Бакуменка В. Д., Попова С .А. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 153-162.
12. Мантур-Чубата О. С., Сергєєв А. Ю., Модіна Д. В. Державна служба зайнятості України: її структура, завдання і напрями. *Бізнес-навігатор.* 2018. Вип. 2-2. С. 79-82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bnav_2018_2-2_19.
13. Матвєєва Л. Г. Транзитивне суспільство та транзитивна держава як категорії сучасного суспільствознавства. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2015. № 2. С. 6-9.
14. Медяник В.А. Світові моделі соціальної політики: досвід для України та шляхи впровадження. *Правове забезпечення політики держави на 22 сучасному етапі її розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6-7 березня 2020 р.* Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 63–66.
15. Мельничук Л.М. Нормативно-правові основи державного управління соціальним розвитком регіонів України: контур проблем Державне управління: удосконалення та розвиток № 9, 2015 URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=883>.
16. Мельничук Л. М. Концептуальні підходи до вимірювання соціальної складової регіонального розвитку: міжнародний досвід. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2015. № 4. С. 31-37.
17. Моргай Л. Система соціального обслуговування людей похилого віку в Україні. *Соціальна робота та соціальна освіта,* 2019. №3. С. 63-71.
18. Николаєва В. І. Пріоритетні напрями оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* - 2020. - № 8. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_8_10.
19. Про затвердження Випуску 80 «Соціальні послуги» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників: наказ Міністерства

освіти і науки України від 29.03.2017 р. № 518. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0518739-17#Text>

20. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова КМУ від 7 червня 2015 р. № 423. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>.

21. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

22. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року. № 280/97-ВР. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

23. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу : нац. доп. / за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НАН України М. А. Хвесика. Київ : ДУІЕПСР НАН України, 2017. 864 с.

24. Яковенко І. В., Павлюк В. В. Проблеми побудови децентралізованої моделі. *Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія : Державне управління*. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя : КПУ, 2019. № 1 (65). С. 116-121.

НАВЧАЛЬНЕ ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ

Ю.В. Сербалюк, В.І. Співак

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В
СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
НАСЕЛЕННЯ**

Навчальний посібник

Підписано до друку 11.12.2023 р. Формат 60x84/16
Ум. друк. арк. 12,79. Зам. 111

Видавець Ковальчук О.В.
32315, Хмельницька обл., м. Кам'янець-Подільський,
вул. Васильєва, 13, корп. А, 37.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7057 від 25.05.2020 р.