

УДК 364.29: 331.105.316

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В УПРАВЛІННІ ЗАКЛАДАМИ СОЦІАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ

Мещан І. В.

*аспірант кафедри соціології та соціальної роботи
Класичного приватного університету м. Запоріжжя,
директор Департаменту соціального захисту населення
Запорізької обласної державної адміністрації*

Стаття присвячена визначенню ролі і функції територіальної громади як суб'єкта соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування. Соціальне обслуговування розглядається як організована соціальна взаємодія між різними соціальними інститутами, включаючи державу і громадянське суспільство, між різними соціальними групами і індивідами на основі соціального партнерства як механізму соціального управління. Територіальна громада виступає як рівноправний партнер в управлінні сферою соціального обслуговування, визначаючи його пріоритети на основі власних потреб і контролюючи якість надання соціальних послуг державними і недержавними закладами соціального обслуговування.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне обслуговування, соціальне партнерство, територіальна громада.

Статья посвящена определению роли и функции территориальной общины как субъекта социального партнерства в управлении учреждениями социального обслуживания. Социальное обслуживание рассматривается как организованная социальная взаимодействие между различными социальными институтами, включая государство и гражданское общество, между различными социальными группами и индивидами на основе социального партнерства как механизма социального управления. Территориальная община выступает как равноправный партнер в управлении сферой социального обслуживания, определяя его приоритеты на основе собственных потребностей и контролируя качество предоставления социальных услуг государственными и негосударственными учреждениями социального обслуживания.

Ключевые слова: социальная защита, социальное обслуживание, социальное партнерство, территориальное сообщество.

The article is devoted to defining the role and functions of the territorial community as a subject of social partnership in the management of social service institutions. Social services is seen as an organized social interaction between different social institutions, including the state and civil society, between different social groups and individuals on the basis of social partnership as a mechanism of social control. Territorial community acts as an equal partner in the management area of social services, defining its priorities based on their own needs and monitoring the quality of social services by public and private institutions of social services.

Key words: social protection, social services, social partnership, local community.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні зміни в пріоритетах соціальної політики розвинутих соціальних держав або держав добробуту сприяють пошуку більш оптимальних та ефективних форм соціального захисту і надання соціальних послуг. Роль держави в системі соціального захисту поступово зменшується під впливом глобальних соціально-економічних процесів, сприяючи посиленню ринкових механізмів в соціальній сфері і приватизації системи надання соціальних послуг населенню. В той же час, на противагу комерціалізації системи соціального обслуговування активно розвивається практика залучення до соціальної роботи і соціального обслуговування громадських, волонтерських і благодійних організацій. Реформування сучасної системи соціального обслуговування здійснюється відповідно принципів територіальності, доступності і субсидіарності, що дозволить сформувати мережу закладів соціального обслуговування на рівні територіальної громади. Ефективним напрямом модернізації такої системи повинно бути залучення до управління закладами соціального обслуговування членів громади і представників локальних громадських організацій та об'єднань на основі механізму соціального партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціальне обслуговування населення як інституціоналізована форма надання соціальних послуг в сучасній соціологічній науці розглядається різними науковцями і практиками соціальної роботи, серед яких можна

виділити: С. Григор'єва, Л.Гуслякову, І.Малофєєва, В.Нефьодова, П.Павленка, А.Панова, Л.Потолову, Н.Ремньову, Г.Романова, Л.Топчія, М.Фірсова, О.Холостову та інших. В своїх працях і дослідженнях науковці розглядали: проблеми теорії і практики соціального обслуговування, соціальні послуги як форму соціального захисту населення, технології соціального обслуговування, проблеми виділення критеріїв оцінки ефективності діяльності установ системи соціального обслуговування населення.

Особливої уваги в науковій літературі присвячено проблемі діяльності мережі соціальних служб і закладів соціального обслуговування. Так, загальні проблеми формування та розвитку закладів соціального обслуговування у різний час досліджували та вирішували багато українських вчених, а саме: О.Безпалько, О.Іванова, І.Зверєва, Н.Кабаченко, Л.Клос, Г.Коваль, О.Мартенко, О.Мартякова, І.Мигович, Н.Микитенко, Т.Семигіна, І.Стеблянко, С.Харченко тощо. До теоретиків російської школи дослідження функціонування закладів соціального обслуговування слід віднести: А.Банова, В.Бочарова, С.Белічева, С.Григор'єва, Л.Гуслякова, Н.Данакіна, В.Жукова, Г.Зайнишева, І.Зимню, А.Козлова, В.Колкова, А.Сорвіну, Є.Смірнову, Л.Топчій, М.Фірсова, Є.Холостову, Б.Шапіро, Т.Шеляга, Н.Шмільову, Н.Щукіну, В.Ярську та інших.

У широкому сенсі соціальне обслуговування предстає як організована соціальна взаємодія між різними соціальними інститутами, включаючи державу і громадянське суспільство, між різними соціальними групами і індивідами на основі соціального партнерства як механізму соціального управління.

Соціальне партнерство як науковий феномен взаємодії є предметом вивчення багатьох зарубіжних та вітчизняних соціологів, політологів і науковців державного управління. Сучасні дослідження соціального партнерства здійснюються в межах соціально-філософських і соціологічних теорій і концепцій. Проблеми соціального партнерства розглядають як закордонні дослідники: В.Сімон, Е.Дюркгейм, Л.Ерхард, Р.Дарендорф, Ф.Тейлор, Е.Мейо, так і вітчизняні, які досить активно й плідно працюють у зазначеному напрямку: Н.Балабанова, О.Доронін, І.Дубровський, В.Жуков, Б.Ільченко, А.Колодій, О.Крутій, Б.Кухта, О.Куценко, О.Мірошніченко, Д.Неліпа, Н.Нижник, Л.Пашко, О.Попов, А.Сіленко, В.Скуратівський та інші.

Сучасна система закладів соціального обслуговування в Україні передбачає функціонування як державних, так і недержавних комерційних і некомерційних соціальних служб і організацій соціального обслуговування, що свідчить про багатосуб'єктність в управлінні системою таких закладах. До таких суб'єктів треба віднести державу і державні органи влади, органи місцевого самоврядування; інститути громадянського суспільства (громадські організації), соціальні програми, соціальні проекти і благодійні фонди, що фінансуються бізнес-структурами, територіальні громади.

Отже, міжсекторне соціальне партнерство набуває значення в управлінні системою соціального захисту і соціального обслуговування населення, особливо на регіональному рівні, рівні місцевого самоврядування і місцевих територіальних громад, де функціонує система закладів соціального обслуговування.

Питання роботи в громаді як складовій діяльності соціального працівника присвячені окремі праці Т.Алексєєнко, І.Зверєвої, А.Капської, Т.Семигіної, В.Сидорова. Актуальною ця проблематика є і для російських науковців, зокрема О.Воронцової, С.Гіля, Л.Гнусаревої, Л.Оліфіренко, С.Павлова та інших. Проте найбільш повно проблема соціальної роботи в громаді розкрита у працях зарубіжних авторів Г.Брагера, Д.Боп, М.Боп, М.Майо, М.Пейна, А.Твелвтріза, П.Тейлора та інших. Незважаючи на велику кількість сучасних досліджень соціальної роботи і соціального обслуговування на рівні територіальної громади, недостатня увага приділяється ролі громади як соціального партнера в управлінні системою територіальних закладів соціального обслуговування.

Мета дослідження – визначити роль і функції територіальної громади як суб'єкта соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальне обслуговування прийнято розглядати у широкому і вузькому значеннях. Так, у вузькому значенні М.Буянова під цим поняттям розуміє соціальне обслуговування як діяльність спеціальних організацій щодо надання різних соціальних послуг для осіб, що знаходяться з незалежних від них причин в ситуації, яка порушує їх життєдіяльність і яку вони не можуть подолати самостійно (або за допомогою осіб, які відповідно до закону зобов'язані їх утримувати) [2]. У широкому значенні соціальне обслуговування охоплює собою всі інші, крім грошових виплат, види соціальних послуг. М.Філіпова вважає, що соціальне обслуговування – це надання непрацевдатним і громадянам, які потрапили у складну життєву ситуацію, різноманітних видів послуг, які забезпечують досягнення необхідної якості життя різними суб'єктами соціального захисту населення (соціальними службами) [10]. Дані підходи об'єднує той факт, що соціальне обслуговування передбачає інституціоналізацію соціальних послуг. Виходячи з цього,

соціальне обслуговування можна представити як два типи систем, що відрізняються одна від іншої характером взаємодії з іншими суспільними системами, – інституціональну і організаційну. Тобто, соціальне обслуговування може бути представлене як інститут, який є системою відкритого типу, має свої структурні елементи, особливості формування і функціонування, які організуються та регулюються на соціальному рівні.

Система соціального обслуговування представлена мережею закладів і установ, які здійснюють соціальні заходи, спрямовані на сприяння, підтримку і соціальні послуги окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності. Очевидно, що ефективність функціонування закладів соціального обслуговування залежить від скоординованої взаємодії усіх суб'єктів управління, яка може відбуватися на основі механізму соціального партнерства.

Соціальне партнерство як наукова категорія характеризується багатоаспектністю, різносторонністю та широтою розуміння й трактування. У вузькому сенсі – це прояв партнерських відносин у соціально-трудої сфері між працедавцями (підприємцями, якщо це приватна сфера, і адміністрацією, директором підприємства в інших сферах), об'єднаннями працівників і державними органами. Однією з соціологічних дефініцій соціального партнерства в цьому аспекті можна вважати визначення, надане російським вченим В.Міхєєвим: «Соціальне партнерство – це система відносин його основних суб'єктів і інститутів з приводу стану, умов, змісту і форм діяльності різних соціально-професійних груп, спільнот і прошарків» [9, с. 24].

У широкому сенсі – це партнерство соціальних груп; міжсекторна взаємодія між третім сектором (недержавні організації), державою і бізнесом. Ця концепція розглядає як суб'єктів партнерства три основні сектори суспільства – влада, бізнес і некомерційні організації, а як предмет партнерства – весь спектр соціальних проблем. Таким чином, в сучасній соціологічній інтерпретації соціальне партнерство визначається як міжсекторне. Так, В.Якимець зазначає: «Міжсекторне соціальне партнерство – це конструктивна взаємодія організацій з двох або трьох секторів (державна, бізнес, некомерційний сектор) при вирішенні соціальних проблем, що забезпечує синергетичний ефект від «складання» різних ресурсів і «корисний» кожній із сторін і населенню» [12, с.15]. А.Ловкова вважає, що «міжсекторне партнерство є взаємовигідною співпрацею органів місцевого самоврядування, бізнесу і громадських організацій, що спрямована на підвищення якості життя місцевої громади і забезпечує синергетичний ефект від об'єднання ресурсів різних акторів і активізації раніше прихованих ресурсів місцевої громади» [7, с. 9].

В зарубіжній літературі міжсекторне соціальне партнерство також трактується як співпраця між урядовими організаціями, корпораціями бізнесу і некомерційними організаціями, метою якого є досягнення стійкого розвитку території. Наприклад, М.Уорнер і П.Грінер пропонують наступне визначення міжсекторного соціального партнерства: союз між сторонами, що представляють уряд, бізнес, громадянське суспільство, в якому стратегічно об'єднуються ресурси і здібності кожної із сторін і яке засноване на принципах розділення ризиків, витрат і загальної вигоди [3].

Отже, зміст міжсекторного соціального партнерства полягає в реалізації нової технології соціального управління, яка використовується у сфері надання соціальних послуг, при створенні соціальної інфраструктури у розвитку людського і соціального капіталу. Така технологія дає можливість поєднати механізми державного управління і самоуправління громадян, сформувавши новий тип взаємовідносин між державою і громадянами, який сприяє розбудові громадянського суспільства.

Сучасні науковці в сфері державного управління приділяють значну увагу дослідженням функціонування механізму соціального партнерства на регіональному рівні, відтворюючи його структурно-функціональну форму як державно-приватно-громадську взаємодію (С.Біла, В.Воротін, О.Кушнір, М.Скиба та інші). Як зазначає Н.Діденко, на рівні територіальної громади соціальне партнерство може мати різні форми, серед яких: конкурси соціальних проектів для неурядових організацій, соціальне замовлення, залучення громадськості до розробки рішень органів влади, громадські консультативно-дорадчі ради, координаційні структури, інформаційне забезпечення громадськості, просвіта членів територіальної громади [5].

В соціології громада переважно розглядається як спільнота – об'єднання людей з метою соціальної взаємодії. Існує кілька моделей спільноти. Перша модель – «часткова спільнота» – формується на основі згуртування індивідів із специфічними особистими інтересами. Саме модель «часткової спільноти» лежить в основі громад за інтересами. Друга модель спільноти базується на концепції Т.Мак-Айвера, яку він виклав у праці «Спільнота». В основі цієї спільноти лежить прагнення загального добробуту та задоволення інтересів для всіх причетних до неї. Характерними для таких спільнот є елемент суб'єктності – здатність до

самостійного (автономного) відтворення на власній соціокультурній основі різних способів, форм, засобів соціальної активності, спрямованої на задоволення потреб людей [11]. Така модель спільноти більш характерна для етнічних, релігійних, територіальних громад.

В інших соціологічних підходах громада розглядається як локальна соціальна система, що складається з сукупності елементів, які знаходяться в певних зв'язках і взаємовідносинах, утворюють єдине ціле та здатні міняти свою структуру. Розглядаючи громаду саме з таких позицій, М.Стейсі зазначає, що однією із суттєвих характеристик громади є сукупність взаємопов'язаних соціальних установ, що охоплюють всі аспекти соціального життя сімейного, релігійного, правового тощо, які існують в певній географічній місцевості [13].

Теоретичні моделі соціальної роботи і соціального обслуговування в громаді стали підґрунтям для ухвалення політичних рішень щодо трансформації державної системи соціального обслуговування – відмова від великих стаціонарних закладів та універсальних технологій соціальної допомоги і перехід до організації центрів у громаді та залучення добровільних і приватних організацій.

На думку М. Майо, соціальна робота в громаді може бути скоординована на двох рівнях: базова або робота за місцем проживання (з окремими людьми, сім'ями та групами, а також самостійна діяльність окремих мешканців); робота місцевих агенцій або між агенціями (діяльність організована органами влади та /або іншими структурами) [8].

Аналізуючи досвід соціальної роботи в громадах різних країн, М.Боп і Д.Боп наголошують, що домінантою такої роботи є, в першу чергу, визначення проблем громади і виокремлюють два підходи у практиці такої роботи. Це, по-перше, підхід на основі надання послуг і, по-друге, підхід на основі активізації громади до участі у вирішенні існуючих проблем [4]. Перший підхід найчастіше використовується урядовими та громадськими організаціями. При застосуванні підходу на основі надання послуг експерти чи фахівці можуть вивчати думку членів громади шляхом опитувань чи обстежень, аналізують отриману інформацію і приймають рішення про надання певних послуг передусім на основі можливостей організації та наявних у ній ресурсів. Особливість підходу активізації громади полягає в тому, що самі пересічні люди визначають свої власні потреби, виробляють рішення і працюють, щоб виконати його. Пересічні громадяни вчать, як працювати разом ефективно, здійснювати планування, розподіляти та залучати ресурси, оцінювати результати роботи. Вони можуть отримувати допомогу та підтримку від фахівців соціальної сфери, але саме члени громади, а не фахівці, контролюють процес вирішення певної проблеми.

Розглядаючи роботу в громаді як різновид методів соціальної роботи, російський вчений М.Ромм зазначає, що вона базується на взаємодії соціальних служб та соціального працівника з представниками різних соціальних груп на місцевому чи регіональному рівнях. До пріоритетних завдань роботи в громаді він відносить: розвиток соціальних зв'язків у громаді та організацію системи взаємодопомоги і координації дій спільноти; підтримку та розвиток громадських ініціатив, спрямованих на зміну ситуації; розробку, впровадження та оцінку ефективності соціальних програм і планів діяльності організацій, робота яких пов'язана з питаннями соціального добробуту населення на локальному рівні [4].

Отже, територіальна громада виступає як рівноправний партнер в управлінні сферою соціального обслуговування, визначаючи його пріоритети на основі власних потреб і контролюючи якість надання соціальних послуг державними і недержавними закладами соціального обслуговування.

Зростанню ролі територіальних громад і локальних громадських організацій в управлінні системою закладів соціального обслуговування має сприяти спеціально сформований механізм, за допомогою якого відбуватиметься взаємодія структур державного управління з територіальними громадами, їх представниками (як окремими лідерами, так і організаціями), які є носіями всього спектра суспільних потреб та інтересів, з урахуванням яких приймаються управлінські рішення та дії. Як справедливо зазначає Г.Атаманчук, «без урахування такого механізму та оцінки в ньому кожного із елементів, усвідомлення державно-управлінських феноменів може приймати суто формальний характер» [1, с. 86-87].

Г.Єльнікова визначає такі моделі державно-громадської взаємодії в управлінні соціальною сферою на рівні окремого регіону або громади:

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

– модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації. Згори до низу надходить нормативно-правова інформація, а знизу догори

– претензійна, реакція виконавців громадськості на нормативно-правову та суспільно-ціннісну інформацію;

– модель субординаційно-проміжного партнерства, яка передбачає запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційних стосунків. До виконання завдань залучається громадськість і стосунки тимчасово перетворюються на партнерські [6].

Отже, державно-громадська взаємодія повинна відігравати значну роль в управлінні соціальною сферою (особливо на регіональному і місцевому рівнях), виконуючи інформативну, координуючу, організаційну і контролюючу функції.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, на сучасному етапі формування моделі соціального захисту в Україні саме взаємодія державної (регіональної, місцевої) влади і об'єднань громадян в управлінні закладами соціального обслуговування виступає як ефективний інструмент соціального партнерства, як основа міжсекторальної взаємодії. Таким чином, особливого розвитку набуває система закладів соціального обслуговування на рівні територіальної громади, яка охоплює максимальну кількість потенційних споживачів соціальних послуг, залучаючи до співпраці недержавні комерційні і некомерційні організації. Роль локальних громадських організацій і об'єднань громадян в соціальному обслуговуванні й управлінні закладами з надання соціальних послуг досить значна, що сприяє підвищенню якості соціальних послуг, їх доступності і відповідності потребам громади відповідно принципу територіальності.

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Буянова М.О. Право социального обеспечения: учебное пособие / Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2013. – 480 с.
3. Галлямов Р.Р. Отечественные и зарубежные определения понятия «межсекторное социальное партнерство»: сравнительный анализ основных подходов / Р.Р.Галлямов, Г.Д.Горбунова // Вестник ВЭГУ. – 2013. – № 1(63). С. 26-32.
4. Демидова Т.Е. Сравнительный анализ форм «работы в общине» в зарубежных странах / Т.Е. Демидова // Российский журнал социальной работы. – 1997. – №2. – С. 156-157.
5. Діденко Н.Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: Монографія / Н.Г. Діденко. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.
6. Єльнікова Г. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – №40. – С. 10–11.
7. Ловкова А.А. Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса как форма социального партнерства: автореф. дис. канд. социол. наук: спец. 23 00 02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии (социологические науки)» / А.А. Ловкова. – Саратов, 2009. – 25 с.
8. Майо М. Работа в сообществе / М. Майо // Практика социальной работы / под ред. К. Ханвея и Т. Филпота. – К., 1996. – 657 с.
9. Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика [Учеб. для вузов] / В.А. Михеев. – М.: Экзамен, 2001. – 448 с.
10. Право социального обеспечения: учебник / [под ред. М.В. Филипповой]. – М.: Юристъ, 2006. – 446 с.
11. Семігіна Т. Робота в громаді: практика і політика / Т. Семігіна. – К.Видавничий дім «КМ Академія», 2004. – 288 с.
12. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимец. – М: Эудиториал УРСС, 2004. – 384 с.
13. Stacey M. The Myth of Community Studies / M. Stacey // British Journal of Sociology. – 1969. – Vol. XX. – № 2. – P. 140-146.