

УДК 35.01:351.84

В. І. Николаєва

кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри соціології управління
Донецького державного університету управління

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ СУСПІЛЬНИХ СЕКТОРІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу встановлення ефективної взаємодії державного і недержавного секторів через організацію різних видів партнерства в управлінні системою соціальної роботи. Розглянуто особливості досягнення партнерства на різних структурних рівнях: державному, регіональному, місцевому. Основний акцент зроблено на оптимальних умовах, складниках і проблемах, що виникають у процесі запровадження міжсекторального співробітництва у наданні соціальних послуг.

Ключові слова: соціальна політика, система соціальної роботи, партнерство, державні та недержавні сектори, міжсекторальне співробітництво.

Постановка проблеми. Концептуальні перетворення стосовно співпраці державного та недержавного секторів в розробці, реалізації та моніторингу державної політики, яка перебуває в інтересах суспільного блага, є однією з головних характеристик сучасного українського суспільства.

Трансформаційні процеси, кризовий стан економіки в українському суспільстві зумовили необхідність появи нових соціальних інститутів (передусім, недержавних), уповноважених реалізувати соціальну політику і соціальну роботу, які відповідають потребам і вимогам суспільства, соціальним запитам 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. Водночас більшість українських громадських організацій не сприймаються державою як рівноправний партнер у наданні соціальних послуг. Це зумовлено тим, що остаточно не поділено відповідальність між структурами влади і недержавними організаціями (далі – НДО), а також відсутністю механізмів соціального замовлення з боку державних організацій. Закон України «Про соціальні послуги» містить положення про

ліцензування громадських організацій, які надають соціальні послуги, проте не прописано чіткої процедури, умов та критеріїв здійснення, що стримує розвиток ринку цих послуг та їх різноманітність.

Система соціальної роботи, що існує, не відповідає сучасним потребам різних верств населення і ґрунтується на підвалинах державної монополії надання соціальних послуг, великої кількості пільгових категорій, нерівного доступу до послуг соціальної сфери (особливо у сільській місцевості).

Досі залишається декілька невирішених питань, які постають перед державними структурами і організаціями громадянського суспільства. До них належать такі:

- забезпечення доступності послуг для різних цільових груп, незалежно від пріоритетів міжнародних донорів;
- запобігання дублювання 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 проектами НДО для представників незахищених верств населення.

Головними партнерами державних організацій у вирішенні гострих проблем є соціально орієнтовані громадські організації, яким властиві такі риси:

- поєднання надання послуг і репрезентативних функцій;
- ефективно 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 [1].

Отже, проблема побудови партнерства між різними організаціями у сфері надання послуг вітчизняної системи соціальної роботи цільовим групам залишається однією із актуальних у соціальній політиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Змістовний аналіз вивчення наукових праць і публікацій, у яких через призму різних галузей науки досліджувалася вітчизняна система соціальної роботи та її напрямків, дозволив виокремити таких учених, як С. Бандур, О. Безпалько, І. Бех, Н. Болотіна, Н. Борецька, К. Ващенко, Н. Власенко, І. Гнибіденко, С. Горбунова-Рубан, А. Гриненко, Д. Дема, К. Дубич, О. Іванова, І. Зверева, А. Колот, Т. Косова, М. Кравченко, І. Курило, В. Мандибур, О. Новікова, О. Петроє, О. Піщулін, О. Палій, П. Пилипенко, С. Романенко, Т. Семигіна, Л. Сідельнік, С. Трухан, С. Харченко, Н. Ярош. Осмисленню широкого спектра соціальних проблем, питань соціальної політики та надання соціальних послуг сприяли роботи таких вітчизняних науковців, як В. Гошовської, М. Кравченко, Е. Лібанової, О. Макарової, О. Палій, В. Скуратівського. Тему недержавних організацій і соціального розвитку також висвітлювали Ю. Горемікіна, А. Гуріна, Н. Диденко, Н. Драгомирецька, І. Матвієнко, С. Матяж, С. Москаленко, Н. Піроженко, П. Ситнік, В. Трощинський, І. Розпутенко.

Мета статті – висвітлення та аналіз питань взаємодії державних і недержавних організацій на основі дієвих механізмів управління в системі соціальної роботи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система соціальної роботи є однією із головних складових частин організаційної структури сучасної соціальної політики.

Практичним інструментом реалізації соціальної політики є соціальна робота, яка сформувалась в українському суспільстві як професійно-суспільна діяльність. Стратегія системи соціальної роботи передбачає модернізацію та оптимізацію системи соціальних послуг, запровадження інноваційних підходів до надання різних видів соціальної допомоги уразливим категоріям населення (до яких після подій 2014 р. додалися категорії внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО та членів їх сімей); дотримання принципів адресності, доступності, індивідуального підходу, активізації власного потенціалу, рівних можливостей тощо.

Слід зауважити, що діяльність суб'єктів соціальної роботи в Україні посідає значне місце в структурі соціального управління, яке є важливою умовою нормального функціонування та розвитку демократичного суспільства. Система соціальної роботи в Україні перебуває у стадії трансформаційних змін і вдосконалення з метою побудови ефективної структури, виконання функцій відповідно до завдань, розробки нових напрямків діяльності на різних рівнях.

Організаційна структура інститутів соціального захисту населення характеризується як усталений, упорядкований зв'язок і взаємодія органів соціальної роботи та його суб'єктів, що забезпечують загальні умови здійснення і раціональної організації системи допомоги та підтримки груп і осіб, які опинилися в складній життєвій ситуації відповідно до їх потреб і ресурсів [2].

Підкреслюючи провідну роль державної системи соціальної роботи в Україні, слід зазначити, що останніми роками вона зазнає перетворень, найважливіше з них – це збільшення кількості різних громадських організацій, зростання їхньої активності та впливу на усі сфери життя суспільства.

Доцільним вважаємо виокремлення низки причин, що зумовлюють процес становлення недержавних організацій у соціальній сфері України:

- криза системи соціального захисту;
- зростання недовіри до існуючих 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 [3].

Необхідно констатувати, що в Україні сформувалися три сектори, які характерні для будь-якого демократичного суспільства, яким притаманні відповідні сфери діяльності, технології роботи, організаційні структури, системи управління, ресурсні та нормативні бази тощо. Це державний, комерційний та недержавний сектори.

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 визначення політики і завдань програми надання соціальних послуг, розподілу відповідальності, ресурсів, ризиків і прибутків на визначений період часу. Партнерство між державними та недержавними організаціями у системі

соціальної роботи опікується досить різноманітним спектром угод про співпрацю, які формально закріплені у правових документах. Партнерство може також існувати між самими НДО без залучення держави, здебільшого на регіональному та місцевому рівнях [4].

Наступним кроком може стати співробітництво різних сил у суспільстві, що реалізується в рамках партнерських відносин між владою, бізнесом та громадськістю, засноване на демократичних принципах. Відсутність ефективних механізмів соціальної взаємодії, їх декларативність або непрацездатність призводять до того, що деякі програми соціальних реформ залишаються нереалізованими. На жаль, через відсутність дієвих механізмів управління посилюється тенденція до розбалансування підсистем зароджуваного українського громадянського суспільства [5].

Одним із перших, хто детально охарактеризував типи механізмів соціального партнерства, був дослідник В. Якимець [6]. До них належать конкурсні, організаційні та процедурні (табл. 1).

Передусім, як стверджує Л. Абрамов, багато механізмів соціального партнерства є комбінованими: спочатку проводиться конкурс, за результатами якого реалізуються процедури обговорення проблем і підписання угод, що призводить до створення державно-приватних партнерств.

Таблиця 1

Характеристика механізмів соціального партнерства

№	Тип механізму	Характеристика	Приклади
1.	Конкурсні	Ці механізми передбачають взаємодію влади, яка є грантодавцем, лише з тими суб'єктами, які виграли конкурс на основі чітко позначених цілей проєкту, етапів та методів його реалізації, наявного досвіду.	Механізми соціального замовлення, соціального гранту, тендеру, конкурсу на отримання кредиту, конкурсу соціальних проєктів, громадських ініціатив, авторських варіативних програм тощо.
2.	Організаційні	Влада спільно з НДО та бізнесом утворює нову організаційну структуру (як правило, юридичну особу), якій делегується частина функцій вирішення соціально значущих завдань.	Громадська палата при губернаторі, центри громадських об'єднань, об'єднання соціального партнерства, палати соціального бізнесу тощо.
3.	Процедурні	Зацікавлені сторони встановлюють правила (процедури) співпраці, необхідні для вирішення спільних завдань партнерів, які формуються в ході спільного обговорення (з використанням інформаційної підтримки ЗМІ).	Громадські слухання, форуми громадян, круглі столи та конференції, координаційні ради, ярмарки соціальних проєктів, телефон довіри, інтерактивне спілкування з регіональними та муніципальними лідерами за допомогою технічних засобів тощо

Однак для того, щоб це партнерство склалося, необхідне розуміння місцевою владою того, що НДО – це реальні учасники соціально-економічного розвитку міста або району, а також лідери громадських організацій мають усвідомити свою місію, навчитися співпрацювати один з одним, відчути колективну відповідальність за успішність розвитку територіальної громади [7].

Партнерство може бути досягнуто на державному, регіональному або місцевому рівні. Місцеве партнерство має більше можливостей для досягнення успіху, його простіше реалізовувати. Місцеві неурядові організації мають повнішу інформацію про характер соціальних проблем, вони ближчі до людей і їх потреб і можуть бути гнучкішими у створенні системи соціальної роботи на індивідуальному рівні. Одним із результативних прикладів ефективного партнерства є громадська рада як дорадчо-консультативний орган і механізм державного управління соціальною сферою на регіональному рівні, що дає можливість забезпечити врахування громадської думки під час формування та реалізації державної соціальної політики, здійснення моніторингових заходів, пов'язаних із оцінкою ефективності дій органів публічної влади у задоволенні потреб населення в соціальних послугах.

Крім того, можна виділити такий складний вид партнерства, в основі якого є укладення контрактів між державою і неурядовими організаціями відповідно до яких НДО отримують права і обов'язки щодо виконання певних робіт або послуг, які зазвичай входять в компетенцію держави. Центральний або місцевий орган влади надає фінансову допомогу правонаступнику (громадській організації) в якості субсидії або в якості винагороди за угодою (договором). У якості альтернативи держава може надати приміщення або будь-яку іншу допомогу в натуральній формі.

Окремо, на нашу думку, слід звернути увагу на певні типи відносин між державними і недержавними організаціями:

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

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

– конструктивні відносини, які виникають у деяких ліберальних демократіях (як наголошують зарубіжні фахівці). Сформовано партнерство для вирішення спільно узгоджених проблем поєднано з енергійною, але конструктивною дискусією з питань, з яких виникають розбіжності [8].

Державний сектор має безліч засобів задля побудови конструктивних партнерських відносин з неурядовими організаціями. До цих засобів належать такі: заохочення, партнерство, кооперація, контроль тощо. Можна виокремити основні політичні інструменти імплементації соціального партнерства: управління, регулювання та стимулювання неурядових організацій, співробітництво, участь у процесі розробки політики, публічне висвітлення інформації, координація діяльності неурядових організацій тощо.

Водночас самі НДО здатні сприяти розвитку партнерства у такі способи: лобювання власних інтересів і пропозицій у державних установах, залучення громадян до 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 розробці ефективної стратегії розвитку шляхом укріплення інститутів підготовки кадрів і підвищення потенціалу у сфері управління [9].

Більшість недержавних організацій створюються для вирішення тих проблем, які повинні вирішувати державні та муніципальні органи (турбота про мало-забезпечених, хворих), тобто вони здійснюють таку діяльність, яку неможливо здійснювати на комерційній, ринковій основі. У певних випадках третій сектор діє успішніше та економніше, ніж державні установи. Тому органам державної влади вигідніше передавати окремі повноваження і ресурси громадській організації (ГО) на основі соціального контракту, аніж створювати додаткові структури. Співпраця держави та органів місцевого

самоврядування з громадськими організаціями є вагомим фактором підвищення ефективності використання ресурсів, що виділяються на соціальну сферу [10].

Варто зауважити, що в Україні фінансова підтримка організацій громадянського суспільства (далі – ОГС) спрямована у двох напрямках: на забезпечення діяльності, зокрема утримання, та на виконання (реалізацію) програм (проектів, заходів). Фінансова підтримка розподіляється на конкурсних засадах. Проте фінансова підтримка у першому випадку доступна, як правило, лише для окремих видів ОГС, наприклад, для громадських об'єднань ветеранів, інвалідів, фізкультурно-спортивних товариств, національних творчих спілок.

У контексті таких показників держава через брак фінансових джерел та людських ресурсів співпрацює з громадськими організаціями, які отримують фінансову підтримку з боку міжнародних фондів. Слід зазначити, що існує низка перепон, які виникають у НДО на шляху вироблення партнерських відносин з державними структурами. До них належать такі: 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 громадських організаціях; брак кваліфікованих фахівців тощо.

Зауважмо, що 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 у реалізації державних програм; створення регіональних координаційних рад з представників громадських організацій з метою регулярного моніторингу рівня ефективності державних програм [9].

Важливою проблемою несформованості співробітництва між державним і недержавним секторами є низький рівень спроможності ОГС надавати соціальні послуги, ОГС лише нарощують свій потенціал надавачів соціальних послуг.

Партнерство можна розглядати як один із найвищих проявів співпраці. І саме у сфері співпраці громадських організацій та місцевих органів влади виникло поняття «міжсекторне партнерство».

До основних складників міжсекторного партнерства належать такі: соціальна проблема, інтереси партнерів, можливість 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 двосторонній зацікавленості взаємодіючих сторін у пошуку шляхів вирішення соціальних проблем, об'єднанні зусиль, визначенні можливостей, ресурсів кожної сторони та рівня контролю й врахування інтересів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, плідна співпраця з недержавними громадськими організаціями на державному, регіональному, місцевому рівнях, соціальне партнерство та соціальне замовлення в усіх сферах соціальної роботи, конкурентне середовище між державою і приватними структурами сприятиме створенню та розвитку ринку соціальних послуг, покращенню якості соціального обслуговування громадян шляхом запровадження багатьох сучасних та ефективних технологій, які використовують неприбуткові організації, і скорочуватиме витрати на виробництво соціальних послуг, що надасть можливість споживачам самостійно обирати заклад і форми отримання соціальних послуг. Підвищиться також ефективність розподілу централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів між установами соціального захисту населення внаслідок визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, їх видах та обсягах.

Подальше вивчення механізмів управління міжсекторного співробітництва на основі конкретних прикладів та поширення досвіду дозволить підготувати науково обґрунтовану базу для їх імплементації в систему соціальної політики та соціальної роботи, а також розробити комплексні концептуальні моделі партнерства.

Список використаної літератури:

1. Горелов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.
2. Головатий М.Ф., Лукашевич М.П., Дмитренко Г.А. Управлінські аспекти соціальної роботи: курс лекцій. К.: МАУП, 2004. 364 с.
3. Розвиток соціальної роботи в незалежній Українській державі. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-5145.html>.
4. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / ред. И. Фулц, М. Трейси. М.: Междунар. организация труда, 2008. 124 с.
5. Абрамов Л. Соціальне партнерство в громаді. URL: <http://www.lacenter.org.ua/2013-09-10-08-52-50/64-2013-09-10-08-51-24/1135-2012-07-30-09-51-47.html>.
6. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство. Деньги и благотворительность. Февраль 1997. №1 (13)
7. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Центр місцевої активності для розвитку громад. Кіровоград: ІСКМ, 2012. 144 с.
8. Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf>.
9. Драгомирецька Н.М., Піроженко Н.В., Матвєєнко І.В. Державно-громадянське партнерство у сфері соціального розвитку: навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 290 с.
10. Дубич К.В. Партнерство державного та недержавного суспільних секторів як ефективний механізм управління у сфері надання соціальних послуг у країнах Євросоюзу. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 117–128.

Николаева В. И. Взаимодействие государственных и негосударственных общественных секторов как эффективный механизм управления системой социальной работы в Украине

Статья посвящена анализу установления эффективного взаимодействия государственного и негосударственного секторов через организацию различных видов партнерства в управлении системой социальной работы. Рассмотрены особенности достижения партнерства на различных структурных уровнях: государственном, региональном, местном. Основной акцент сделан на оптимальных условиях, составляющих элементах и возникающих проблемах в процессе установления межсекторального сотрудничества в предоставлении социальных услуг.

Ключевые слова: социальная политика, система социальной работы, партнерство, государственные и негосударственные секторы, межсекторальное сотрудничество.

Nykolaieva V. The interaction between public and non-governmental social sectors as an effective management mechanism in the social work system in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the establishment of effective interaction between the public and non-governmental sectors through the organization of various types of partnership in the management of the social work system. It considered the peculiarities of partnership achievement at different structural levels: state, regional, local. The main emphasis is on optimal conditions, constituent and emerging problems in the process of establishing inter-sectoral cooperation in the provision of social services.

Key words: social policy, system of social work, partnership, public and non-governmental sectors, cross-sectoral cooperation.