

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.8.55](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.8.55)

УДК 351.84:304

*В. І. Николаєва,
к. пед. н., доцент кафедри соціології управління,
Донецький державний університет управління (Маріуполь)
ORCID ID: 0000-0003-4594-303X*

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОГО СУСПІЛЬСТВА

*V. Nikolaieva
PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of
Sociology of Management, Donetsk State University of Management (Mariupol)*

PRIORITY DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS OF THE OF SOCIAL WORK SYSTEM IN THE TRANSITIVE SOCIETY CONDITIONS

У статті розкриваються умови і головні завдання у реалізації пріоритетних напрямів оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства. Автором надана загальна концептуальна схема процесу удосконалення механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства, яка включає: теоретико-методологічні: мета, принципи; практичні засади: магістральні напрями вирішення соціальних проблем з урахуванням дії та негативного впливу різноманітних факторів. Основну увагу приділено висвітленню основних заходів та завдань за кожним напрямом. Для оптимізації організаційного та ресурсного механізмів державного управління системою соціальної роботи запропоновано використовувати соціально-технологічний підхід, який сприяє не тільки чіткій регламентації в організації й розвитку системи соціальної роботи, але й стимулює до її саморозвитку, самоорганізації та самовдосконалення.

Raising social standards, adherence to social guarantees, development and active participation of civil society through the implementation of reforms in almost all spheres of Ukrainian society requires optimization of the public administration mechanisms of the social work system in the transitive society conditions.

The purpose of the article is to identify and characterize the priority areas for optimizing the public administration mechanisms of the social work system in the transitive society conditions. The author notes that the optimization process is always a choice of one of some available (possible) options. The presence of a large number of negative factors influencing the effectiveness of public administration of the social work system in the transitive society conditions proves the diversity.

The article provides a conceptual scheme of the process of improving the mechanisms of public administration mechanisms of social work system in a transitive society conditions: theoretical and methodological (purpose, principles) and practical principles (main directions of solving social problems taking into account the action and negative impact of factors). The main attention is paid to the coverage of the main measures in each direction: bringing the domestic system of social work in line with EU norms and standards; further institutionalization and reform of the social work system; introduction of innovative tools of the public administration of the social work system; implementation of an effective system of monitoring and control by public administration bodies of all components of the social work system and the process of providing social services; identification of internal factors and minimization of their negative impact on the remote control social work system. To optimize the organizational and resource mechanisms of public administration of the social work system, it is proposed to use a socio-technological approach. At the same time, the introduction of social technologies in public administration contributes not only to clear regulation in the organization and development of the social work system, but also stimulates its self-development, self-organization and self-improvement.

Thus, the optimization of the public administration mechanisms of the social work system is characterized by the transition to the market of social services in the community and occurs in three directions: development of the social services market; development of practical tools (regulatory framework for standards, social procurement, service delivery models, etc.); modernization of the existing social infrastructure.

Ключові слова: *оптимізація; механізми державного управління; система соціальної роботи; соціально-технологічний підхід; регіон; громада.*

Keywords: *optimization; public administration mechanisms; social work system; socio-technological approach; region; community.*

Постановка проблеми. Сучасні наукові експерти визначають про вагомі зрушення та появу новітніх концепцій у теоріях державного управління. Українське суспільство обрало шлях до побудови соціальної держави, а також курс до євроінтеграції й орієнтації на децентралізацію. Це вимагає підвищення соціальних стандартів, дотримання соціальних гарантій, розвиток і активну участь громадянського суспільства завдяки імплементації реформ практично в усіх сферах українського суспільства, у тому числі у державному управлінні системою соціальної роботи. Постмодерновий підхід зміщує акцент на запровадження інновацій та дотримання принципів інтеграції та інтернаціоналізації.

У свою чергу, ефективне державне управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства можливе тільки за умови наявності зворотного зв'язку між органами державного управління і об'єктом управління. Практика останнього десятиліття наполегливо поставила питання про всебічний облік при підготовці і реалізації управлінських рішень у транзитивних суспільствах таких проблем, як: соціальна структура суспільства, мобільність населення, соціальне розшарування і поширення бідності серед широких верств населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями удосконалення державного управління в соціальній сфері займалися такі відомі українські вчені, як: В. Д. Бакуменко, М. М. Білинська, І. В. Валентюк, К. О. Ващенко, Г. В. Єльнікова, В. С. Загорський, С. В. Загороднюк, О. С. Ігнатенко, М. М. Іжа, В. М. Князев, Ю. В. Ковбасюк, В. І. Луговий, В. А. Ландсман, А. А. Попок, О. О. Рафальський, С. М. Сербогін, Ю. П. Сурмін, Г. В. Щокін та ін. У той же час, останнім часом науковці значну увагу приділяють питанням державного управління соціальним захистом, однак, при цьому досі залишаються не до кінця вивченими застосування реалізації концепцій державного управління у площині системи соціальної роботи.

Мета дослідження. Метою статті є виокремлення та характеристика пріоритетних напрямів оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Оптимізація завжди є вибором одного з деяких наявних (можливих) варіантів. Тому вона передбачає, по-перше, наявність декількох варіантів вирішення проблеми і, по-друге, наявність критеріїв вибору. Рішення, що розглядає лише один варіант (чи два варіанти, один з яких – нічого не

робити), вже за визначенням не є оптимізацією. Наявність великої кількості негативних факторів, що впливають на ефективність державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства, доводить багатоваріативність, тобто розгляд однієї групи факторів і неврахування іншої групи факторів або надавання певній групі факторів пріоритетної ролі.

Разом з тим, завдання оптимізації завжди має передбачати чітке визначення: цільового показника чи показників, для яких треба отримати найкращі можливі значення; допустимих значень показників, якими можна управляти для досягнення бажаного результату; методик вимірювання всіх зазначених показників [1].

Зокрема, для вирішення реальних завдань оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи необхідно враховувати додаткові складові: відсутність чи неточність необхідної статистичної інформації (наприклад, кількість вразливих категорій населення, які потребують негайної допомоги, кількість НДО тощо); обсяг наявних ресурсів; часові терміни планування; інерційність системи, що оптимізується; кількість і правильність критеріїв оптимальності; вплив людського фактору та інші параметри.

Загальна концептуальна схема процесу удосконалення механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства включає теоретико-методологічні (мета, принципи) та практичні засади: магістральні напрями вирішення соціальних проблем з урахуванням дії та негативного впливу факторів (рис. 1.).

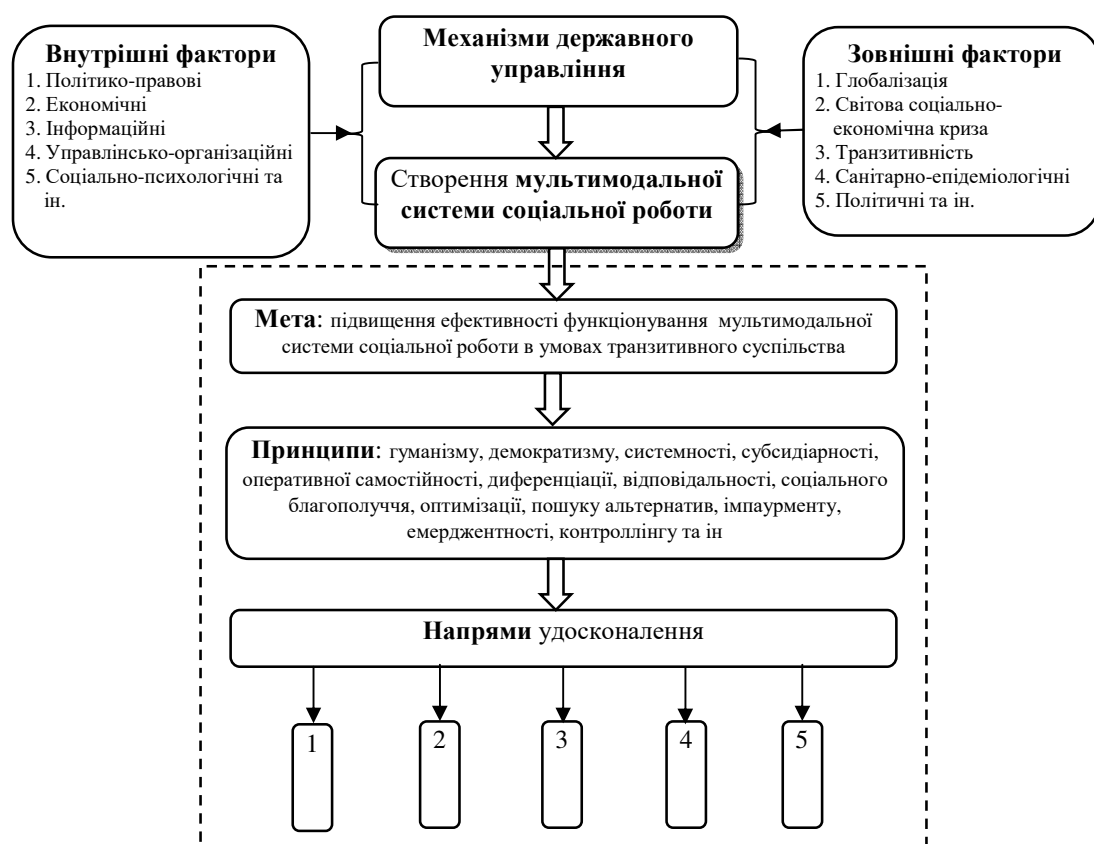


Рис. 1. Схема процесу удосконалення механізмів державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства

Проведений попередній аналіз, узагальнення і систематизація отриманих результатів дослідження дозволив нам сконцентрувати свою увагу на найбільш суттєвих напрямках:

1. Приведення вітчизняної системи соціальної роботи у відповідність до норм і стандартів ЄС.
2. Подальші інституціоналізація та реформування системи соціальної роботи.
3. Впровадження інноваційних та новаційних інструментів ДУ системою соціальної роботи.
4. Імплементация дієвої системи моніторингу і контролю з боку органів державного управління усіх складових системи соціальної роботи та процесу надання соціальних послуг.
5. Виявлення внутрішніх факторів та мінімізація їх негативного впливу на ДУ системою соціальної роботи.

Кожен напрям буде реалізовуватися через виконання низки завдань, що будуть сприяти оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи. Успішне реформування державного управління

системою соціальної роботи можливе лише за умови тісної співпраці держави, громадських, благодійних та релігійних організацій. Дії усіх гілок мають бути узгодженими і вести до спільного результату. Активізація процесу реформ у соціальній сфері вимагає удосконалення механізмів державного управління, а саме: нормативно-правового, організаційного, інформаційного, фінансового, кадрово-мотиваційного через впровадження технології оптимізації.

У контексті нашого дослідження для оптимізації організаційного та ресурсного механізмів державного управління системою соціальної роботи пропонуємо використовувати соціально-технологічний підхід. У такому разі вироблення і впровадження соціальних технологій, які є засобами і способами подолання, вирішення соціальних проблем, отримання максимально значущих результатів при обмежених ресурсах, стає важливим науково-практичним завданням. У цьому сенсі соціальні технології гарантують не тільки отримання заданих властивостей і якостей в соціальних об'єктах, але й дозволяють організовувати і упорядковувати управлінський вплив на систему соціальної роботи відповідно до мети і поставлених завдань.

У державному управлінні найчастіше всього застосовуються соціальні технології, що призначені для вироблення ефективних управлінських рішень, виконання організаційного планування та проєктування, підбору, розміщення й навчання кадрів, зняття соціальної напруги тощо. У той же час, соціально-технологічний підхід дозволяє здійснювати розмежування, поділ процесу на внутрішньо зв'язані між собою етапи, фази, операції та координованість і поетапність дій. Водночас, впровадження в державне управління соціальних технологій сприяє не тільки чіткій регламентації в організації й розвитку системи соціальної роботи, але й стимулює до її саморозвитку, самоорганізації та самовдосконалення. Цілком зрозуміло, що соціальна технологія, які використовуються у процесі державного управління системою соціальної роботи повинні володіти властивостями гнучкості, надійності, економічності, інноваційності, зручності, освоєння, привабливості мети, гармонійності і, звичайно ж, гуманістичності [2].

Згідно дослідження, вважаємо доцільним деталізувати визначені пріоритетні напрями оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи.

1. *Приведення вітчизняної 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» [3], 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, нажаль, 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 приведені 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 максимального використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації українського законодавства.

2. *Подальші інституціоналізація та реформування системи соціальної роботи на основі концепції сталого розвитку.* 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 проєктів, «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. *Впровадження інноваційних та новаційних інструментів ДУ системою 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. *Імплементація дієвої системи моніторингу і контролю з боку органів державного управління усіх складових 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 [4]: облік скарг споживачів; анкетне дослідження задоволеності споживачів; зменшення кількості осіб, які потребують допомоги, в результаті соціальної роботи та пілг (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 факторів та мінімізація їх негативного впливу на державне управління системою 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 [5] 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 проектів.

VII етап. Тиражування та розповсюдження проектів 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).

Висновки. Усе вищезазначене доказує формування комплексного технологічного підходу до оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи за допомогою закріплення принципів субсидіарності, соціального партнерства та індивідуальної відповідальності. Основні напрями оптимізації регіональної системи соціальної роботи, які передбачають: підвищення ефективності роботи державних органів управління у сфері соціально-трудових відносин; розвиток недержавних суб'єктів соціальної підтримки, в тому числі за допомогою забезпечення їх взаємодії з органами влади; підвищення соціальної відповідальності бізнесу та підтримки приватних ініціатив; створення умов для самозахисту населення.

Сучасний етап оптимізації механізмів державного управління системою соціальної роботи характеризується переходом до ринку соціальних послуг у громаді і відбувається за трьома напрямками: розвиток ринку соціальних послуг; розробка практичного інструментарію (нормативна база щодо стандартів, соціального замовлення, моделей надання послуг тощо); модернізація діючої соціальної інфраструктури. Вагоме значення для оптимізації системи соціальних послуг має ефективне впровадження механізму соціального замовлення, що сприяє активному формуванню ринку соціальних послуг із реальною конкуренцією їх виробників, підвищенню якості, посиленню адресності, максимальному наближенню їх до споживача; залученню в соціальну сферу додаткових недержавних ресурсів.

Список літератури.

1. Бахрушин В. Оптимізація і «оптимізація» в освіті та управлінні. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/724-optimizatsiya-i-optimizatsiya-v-osviti-ta-upravlinni>
2. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учеб.пособие. К.: МАУП, 2004. 608 с.
3. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629%D0%B1-15#Text>

4. Щербань С., Шейко Р., Левкіна Г. Посібник з моніторингу та оцінювання надання соціальних послуг в Україні. Харків: ХІСД, 2017. 112 с.
5. Nykolaieva V., Marova S. Social work as a multimodal system for assistance and support in transitional society. 2019. Vol 6. No 2. Social Work and Education, C.144-153. DOI: <https://doi.org/10.25128/2520-6230.19.2.4>

References.

1. Bakhrushin, V. (2016), "Optimization and "optimization" in education and management", available at: <http://education-ua.org/ua/articles/724-optimizatsiya-i-optimizatsiya-v-osviti-ta-upravlinni> (Accessed 22 July 2020).
2. Surmin, Y.P. and Tulenkov, N.V. (2004), Teoriya sotsial'nykh tekhnologiy [Theory of social technologies], MAUP, Kyiv, Ukraine.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On the National Program for Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629%D0%B1-15#Text>, (Accessed 12 August 2020).
4. Shcherban, S. Sheiko, R. and Levkina, G. (2017), Posibnyk z monitorynhu ta otsinyuvannya nadannya sotsial'nykh posluh v Ukrayini [Manual for monitoring and evaluation of social services in Ukraine], HISD, Kharkiv, Ukraine.
5. Nykolaieva, V. and Marova, S. (2019), "Social work as a multimodal system for assistance and support in transitional society", Social Work and Education, vol 6(2), No 2, pp.144-153. DOI: <https://doi.org/10.25128/2520-6230.19.2.4>

Стаття надійшла до редакції 20.08.2020 р.