

Николаєва В. І.

Маріупольський державний університет

Суровцева І. Ю.

ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

У статті висвітлюються основні проблеми адміністрування соціального забезпечення на прикладі європейських країн. Адміністрування соціального забезпечення розглядається як процес, за допомогою якого соціальна політика перетворюється на соціальні послуги. Оскільки світові процеси глобалізму впливають на соціальну роботу, яка традиційно задовольняє потреби на локальному рівні із залученням громадського сектору, автори приділяють формам співпраці громадськості та органів державного управління в організації й наданні соціальних послуг різним уразливим категоріям населення.

Вказується на необхідність забезпечення зв'язку між витрачанням бюджетних коштів та отриманим результатом (якісна послуга, що відповідає стандарту). Надана характеристика контрактного фінансування для державних (муниципальних) постачальників послуг, вимог до якості послуг, що прописуються у договорі.

Для реалізації завдань соціального обслуговування і соціальної роботи в зарубіжних країнах створені і функціонують спеціальні служби (установи). Констатується, що у досліджуваних країнах неприбуткові організації складають більшу половину загальної кількості суб'єктів, що надають соціальні послуги. Доведено, що залучення таких організацій до надання соціальних послуг дало змогу отримати важливу перевагу – привнесення ними доданої вартості, тобто додаткові вигоди для даних послуг (крайня ціна, якість послуг, тощо). З'ясовані процеси «реструктуризації» держави загального добробуту, що привело до того, що більшість пільг і послуг, доступних користувачам послуг з обмеженими можливостями або з безробіттям і бідністю, були або припинені, або скорочені. Значна увага в європейських країнах приділяється моніторингу громадської думки щодо якості державного управління наданням соціальних послуг. Задоволення скарг є важливим елементом управління цільовою соціальною програмою, особливо коли йдеться про використання муніципалітетами бюджетних коштів.

Ключові слова: соціальне забезпечення, адміністрування соціального забезпечення, державно-приватне партнерство, система соціальної роботи, державно-громадське управління системою соціальної роботи.

Постановка проблеми. Система традиційного державного управління передбачає здійснення публічних послуг власне центральним урядом. У новому підході до державного управління наголошується надання послуг спільно з органами місцевого самоврядування, приватним сектором, неурядовими організаціями та державними суб'єктами. У наданні державних послуг на перший план виходить більш демократичне та технологічне надання послуг відповідно до вподобань та запитів громадян. Практична складова сучасного державного управління запускає реалізацію завдань суспільства добробуту та прагне забезпечити якісне надання державних послуг. Державне управління настільки пов'язане із соціальним забезпеченням,

що на середину ХХ ст. експертне середовище стало оперувати терміном «управління соціальним забезпеченням» (Social Welfare Administration).

Закордонні фахівці визначають адміністрування соціального забезпечення як двосторонній процес трансформації соціальної політики в соціальні послуги, під час якого відбувається трансформація політики в конкретні соціальні послуги та використовується мультидисциплінарний досвід для рекомендацій щодо змін цієї політики. Це визначення, звичайно, охоплює ідею, що адміністрування – це процес перетворення політики на програми дій [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку з появою нових соціальних проблем тематика досліджень управління соціальним

забезпеченням з кожним днем розширюється: від теоретико-методологічних аспектів до практичних порад покращення результативності соціальної роботи. Це розмаїття наукових концептів спостерігається у працях С. Хакет [2], Н. Горішної [3], Т. Семигіної [4], Л. Домінеллі [5], К. Ліонз [6], М. Пейн [7], С. Триггед [8]. У рамках децентралізації послуг деякі автори наголошують на соціальному муніципалізмі (*social municipalism*), який є новим аспектом локалізації соціальних послуг.

Формулювання цілей статті. Головною метою статті є розкриття стану і проблем державно – громадського управління системою соціальної роботи, що можливо завдяки аналізу європейського досвіду адміністрування та приватизації соціального забезпечення.

Виклад основного матеріалу. З початку ХХІ ст. в Європі організація соціальної роботи піддається перманентним процесам самоперевірки і змін. Світові процеси глобалізму впливають на соціальну роботу, яка одночасно традиційно повинна задовольняти потреби на локальному рівні із залученням громадського сектору.

На нашу думку, доречно звернути увагу на досить поширені у демократичних західноєвропейських державах форми співпраці громадськості та органів державного управління в організації й наданні соціальної підтримки різним уразливим категоріям населення:

- громадські ради, що виконують не лише консультативно-дорадчу функцію, а й забезпечують громадський контроль за діяльністю органів влади у певних сферах;

- публічні громадські обговорення (організація та проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань, круглих столів, зборів, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації);

- соціальний моніторинг;

- створення коаліцій;

- ромадянська просвіта;

- громадська експертиза;

- активна участь громадських об'єднань у формуванні громадської думки, публічної політики, а також її реалізації та оцінці [9].

У європейських країнах у ході децентралізації соціальних послуг держава делегувала місцевим органам влади, недержавним організаціям (НДО) повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання багатьох видів таких послуг за рахунок імплементації ще одного дієвого інструменту державного управління системою соціальної роботи – *соціального контракту*.

Внаслідок 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, укладати відповідні контракти, зберігаючи за собою право здійснення моніторингу за виконанням укладеного контракту, якістю послуг і використанням наданих коштів. Завданням посадових осіб місцевої влади та органів самоврядування у процесі соціального контрактування стало: визначення видів соціальних послуг; організація проведення конкурсу на їх 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. Залучення таких організацій до надання соціальних послуг дало змогу отримати важливу перевагу – привнесення ними доданої вартості (*addedvalue*), тобто додаткові вигоди для даних послуг (краща ціна, якість послуг, тощо).

Показовим прикладом є порядок залучення громадських організацій до надання соціальних послуг у Португалії:

1. Уніфікований підхід до фінансування державної допомоги у рамках і соціального забезпечення, і соціальних послуг пропорційно до певного «кошику доходів», до якого належить одержувач соціальних послуг

2. Уніфікований підхід до критеріїв залучення організацій громадського сектору (ОГС) до надання соціальних послуг, що потребує визнання їх суспільно-корисного статусу, і відсутність дискримінації ОГС на користь державних установ або приватного бізнесу.

3. Пріоритет особливих потреб і захисту прав одержувачів державної допомоги і соціальних послуг.

4. Уніфіковані вимоги до стандартів соціальних послуг і контролю якості, вибірковий (рандомний) державний аудит.

У результаті: у Португалії в 2015 році приблизно 4600 ОГС виконували понад 12 500 контрактів на надання соціальних послуг [9, с. 9].

Інституціональний і організаційний механізм державного управління системою соціальної роботи в країнах ЄС реалізується через *соціальні служби* різної спрямованості і категорій населення.

Для реалізації завдань соціального обслуговування і соціальної роботи в зарубіжних країнах

створені і функціонують спеціальні служби (установи). Ці установи поділяються на загальнопрофільні і спеціалізовані. Загальнопрофільними службами соціального обслуговування і соціальної роботи є установи, покликані обслуговувати населення громади, комуни, муніципалітету, інших адміністративно-територіальних утворень: в ФРН – соціальні відділення, в Швеції – «бюро соціальних послуг» [10].

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.

Так, в Бельгії концепція розвитку соціальних служб ґрунтується на розвитку PMS (центрів психолого-медико-соціального супроводу), які виникли на базі наявних раніше профорієнтаційних центрів і психологічних служб-центрів, що займаються питаннями дитинства, ранньої інтеграції в суспільство і профілактикою соціальних відхилень і дезадаптації особистості майбутнього громадянина.

Основні напрями соціальної роботи в Австрії включають в себе розробку політики на ринку праці, позашкільного догляду за дітьми, будинки для людей похилого віку та будинки пристарілих, денні і заочні послуги, житлові і/або схеми зайнятості для людей з інвалідністю, а також консультування і допомогу особам з особливими проблемами (наприклад, для жінок, які піддаються насильству в сім'ї та їх дітей, які страждають залежністю від наркотиків чи наркозалежних осіб; бездомних осіб або осіб, які перебувають під загрозою втрати своїх будинків; осіб, звільнених з місць позбавлення волі або осіб, які шукають притулку). У цілому, державний сектор відіграє домінуючу роль в наданні соціальних послуг в таких сферах, як догляд за дітьми, будинки для людей похилого віку та будинки пристарілих. Іншими постачальниками є приватні та некомерційні організації, в тому числі великі організації з давними традиціями в цій сфері (церковні об'єднання; асоціації, пов'язані з політичними партіями; інші регіональні благодійні організації) і численні дрібні організації. Система соціальних послуг в Австрії організована за регіональним принципом і адмініструється муніципалітетами в 9 регіонах.

Огляд зарубіжних практик [11; 12] дозволив нам вирізнити стрижневі вектори вдосконалення

діючих моделей соціальної політики і соціальної роботи: введення ринкових механізмів в систему надання соціального обслуговування (укладання контрактів з приватними постачальниками, оплата послуг ваучерами або через соплатежі (Швеція, Великобританія); розвиток вільних систем виборів 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 в 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 передача функцій в сфері соціального обслуговування на місцевий рівень (повна відповідальність муніципалітетів Швеції, Польщі, Словаччини та ін. в сфері догляду за літніми особами та людьми з інвалідністю та ін.).

Серед європейських вчених, дослідників і фахівців у соціальній сфері дискусійним питанням залишається розроблення та запровадження дієвих механізмів управління соціальними послугами, адекватних умовам ринку та конкуренції. В основу реформ модернізації покладено ідея інтегрування діяльності державних, прибуткових і недержавних організацій в єдину ефективну систему надання соціальних послуг, що може гарантувати можливість вибору та отримання якісних соціальних послуг при мінімальних витратах на її фінансування з боку держави.

Одним із шляхів реформування системи соціального захисту також є врахування матеріального стану особи з метою надання її безпосередньо тому, хто потребує допомоги, 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, введених за останні роки, уряд недавно оголосив про припинення фінансування місцевої / громадської мережі громадських 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 уразливих 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, були або припинені, або скорочені. Таким чином, основні види діяльності в сфері соціальної роботи, такі як оцінка вигод і психо-соціальна робота, більше не використовуються через брак ресурсів або повної неприйнятності для більшості користувачів послуг. Соціальна робота в Португалії, Греції і Іспанії трансформуються на рівень благодійної діяльності і соціальної підтримки з боку сім'ї [10].

У Голландії, Франції та Німеччині відзначається тенденція до збільшення громадського управління в соціальній сфері. У Німеччині вона включає боротьбу проти різкого підняття цін, пов'язаного з ринковими орієнтаціями в сфері надання послуг і медичного обслуговування. У Франції намічається спрощення порядку страхування і перетворення його в більш універсальну систему.

Соціальні системи скандинавських країн, які ставлять собі за мету охоплення кожного члена суспільства, в даний час зсуваються від державно-регульованої моделі до більш гнучкої, що орієнтується на органи місцевого самоврядування. Вживаються заходи оновити державний сектор соціальної роботи, зробити його більш ефективним, надати велику свободу дій і навіть приватизувати частину цього сектора.

Значна увага в європейських країнах приділяється моніторингу громадської думки щодо якості державного управління наданням соціальних послуг. Це здійснюється шляхом проведення соціологічних досліджень і спостережень; створення телефонних «гарячих ліній», проведення аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін тощо.

Ще один центральний елемент управління в системі соціальної роботи – це широкий набір механізмів нагляду та процедур інтервенції для справедливого соціального захисту. Механізми контролю та підзвітності включають перевірку, моніторинг та оцінку (у вигляді аудиту, контролю якості, вибіркової перевірки, забезпечення доступності до інформації, офіційні механізми розгляду скарг, публічні звіти). Механізми розгляду скарг (Grievance redress mechanisms – GRM) відносяться до офіційних інституцій і каналів, що фік-

сують скарги бенефіціарів або скарги, пов'язані з наданням послуг і забезпечують відшкодування. Механізми розгляду скарг можуть бути важливими для пом'якшення управлінських помилок та для моніторингу корупції. GRM для управління адресністю також можна знайти в програмах соціального захисту, які виплачують цільові гранти бідним громадам, наприклад соціальні фонди та інші програми розвитку громади [13]. Задоволення скарг є важливим елементом управління цільовою програмою, особливо коли йдеться про бюджетні кошти.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, адміністрування соціального забезпечення – це процес, за допомогою якого соціальна політика перетворюється на соціальні послуги. Він передбачає управління державними та приватними установами, а за суттю перетворює ресурси громади на програми громадських соціальних сервісів відповідно до цілей соціальної політики в реалізації державних стандартів надання соціальних послуг. Адміністративний орган, об'єднання громадян або представницька організація, що створює контрактні/договірні відносини, має залучати зацікавлені сторони з усіх секторів у процесі прийняття рішень. Це гарантує, що розроблена політика є збалансованою та заснованою на громадських інтересах. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання соціальних проблем, які мають важливе суспільне значення, відбувається у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної виконавчої влади експертних пропозицій. Тому, відповідно до вказаних принципів, соціальні послуги повинні бути децентралізованими, автономно керованими, відповідної якості, а втручання держави в процес їх надання – мінімальним. При вивченні міжнародного досвіду соціальної роботи, зокрема, на прикладі європейських країн, як правило, аналізуються концептуальні засади, основні теорії, практичні методи цієї діяльності, організаційні форми, фінансування соціальних програм, соціальна робота з уразливими категоріями населення, система підготовки соціальних працівників/соціальних менеджерів і можливості трансферу (перенесення) досвіду соціальної роботи на інший регіональний або національний простір.

Список літератури:

1. Tahsin R. Public administration and social welfare: do services reach to those in need? what is administration. URL: https://www.academia.edu/35008795/PUBLIC_ADMINISTRATION_AND_SOCIAL_WELFARE_DO_SERVICES_REACH_TO_THOSE_IN_NEED_What_is_Administration (дата звернення: 20.06.2022).

2. Хакетт С. Стандарты социальной работы и программы подготовки специалистов социальной сферы: видение проблемы. *Практична психологія та соціальна робота*. 2001. № 4. С. 9–11.
3. Горішна Н. Сучасні тенденції розвитку соціальної роботи та підготовки соціальних працівників. *Social work&Education*. 2019. № 4(2). С. 8–22.
4. Семигіна Т. В. Міжнародна соціальна робота: глобальні пріоритети соціального розвитку і нове визначення соціальної роботи. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2015. № 1–2. С. 6–11.
5. Dominelli L. *Social Work in a Globalising World*. Oxford : Polity Press, 2010. 224 p.
6. Lyons K. Globalization and Social Work: International and Local Implications. *British Journal of Social Work*. 2006. Vol. 36(3). P. 365–380.
7. Payne M. *Globalization and International Social Work: Postmodern Change and Challenge*, Gurid Aga Askeland. Aldershot : Ashgate, 2008. 202 p.
8. Trygged S. Balancing the Global and the Local: Some Normative Reflections on International Social Work. *International Social Work*. 2010. Vol. 53(5). P. 644–655.
9. Spolander, G. C., Engelbrecht, L., Martin, L., Strydom, M., Pervova, I., Marjanen, P., ... Adaikalam, F. (2014). The implication of neoliberalism for social work: Reflections from a six-country international research collaboration. *International Social Work*. 57(4). 301–312. <https://doi.org/10.1177/0020872814524964>
10. Nykolaieva, V. Specification of the organization of the social work system in developed European countries. Global and national problems of economic security. Ivane Javakhsishvili Tbilisi state university. Tbilisi, 2018. С. 74–79. URL: <http://www.conferenceconomics.tsu.ge/?mcat=0&cat=arq&leng=eng&arq=2&arqdata=2> (дата звернення: 22.06.2022).
11. Montero, A. L., van Duijn, S., Zonneveld, N., Minkman, M., Nies, H. (2016). Integrated Social Service in Europe. European Social Network. Brighton. 86 p.
12. Pavolini, E., Ranci, C. (2008) Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries. *Journal of European Social Policy*. № 18(3). P. 246–259.
13. Grievance Redress Mechanism (GRM): Design, Prevention Practices, and Effectiveness As Measured Through Public Evaluation in San Jose Municipal Development Projects. URL: <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.phpID=5171141140081241130910920870840911210420080630670560330681091270251170861110050891020270220960160130080180690830130641120890970280420910290092070089120064095117008115083000024069095078119006119113018115068009&EXT=pdf&INDEX=TRUE> (дата звернення: 20.06.2022).

Nykolaieva V. I., Surovtseva I. Yu. SOCIAL WELFARE ADMINISTRATION: EUROPEAN PRACTICE OF STATE – PUBLIC MANAGEMENT OF THE SYSTEM OF SOCIAL WORK

The article highlights the main problems of social welfare administration on the example of European countries. Social welfare administration is seen as the process by which social policy is translated into social services. Since the world processes of globalism affect social work, which traditionally satisfies needs at the local level with the involvement of the public sector, the authors assign forms of cooperation between the public and state administration bodies in the organization and provision of social services to various vulnerable categories of the population.

It is pointed out the need to ensure a connection between the spending of budget funds and the obtained result (quality service that meets the standard). The characteristics of contract financing for state (municipal) service providers, the requirements for the quality of service prescribed in the contract, are given.

Special services (institutions) have been created and are functioning in foreign countries to implement the tasks of social service and social work. It is noted that in the studied countries, non-profit organizations make up more than half of the total number of subjects providing social services. It has been proven that the involvement of such organizations in the provision of social services made it possible to obtain an important advantage, they bring added value, that is, additional benefits for these services (better price, quality of services, etc.). Processes of the welfare state 'restructuring' are identified, which has resulted in most benefits and services available to service users with disabilities or those experiencing unemployment and poverty being either discontinued or reduced. In European countries, considerable attention is paid to the monitoring of public opinion regarding the quality of state management of the social services provision. The satisfaction of complaints is an important element of the management of a targeted social program, especially when it comes to the use of budget funds by municipalities.

Key words: social welfare, social welfare administration, public-private partnership, social work system, state-public management of the social work system.