

СУСПІЛЬНА МІСІЯ ДЕРЖАВНИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ

Савка В.Є.

Кандидат соціологічних наук, доцент кафедри соціології та соціальної роботи
Національний університет «Львівська політехніка»

В статті аналізуються особливості суспільного призначення державних та громадських соціальних служб, їх функціонування та сфера компетенцій.

В статье анализируются особенности общественного предназначения государственных и общественных социальных служб, их функционирования и сфера компетенций.

In this article analyse features of public destination of state and public social services, their functioning and competence.

Ключові слова: державні соціальні служби, громадські соціальні служби, суспільна місія.

Ключевые слова: государственные социальные службы, общественные социальные службы, общественная миссия.

Keywords: state social services, public social services, public mission.

Постановка проблеми. Проблеми становлення та функціонування організацій як однієї з форм впорядкування життєдіяльності соціальної системи в цілому та діяльності певних груп людей, спрямованої на досягнення їх групових та суспільно значимих цілей, є предметом вивчення з часів інституалізації соціології як самостійної науки. Поява нових видів суспільних практик, зокрема соціальної роботи, актуалізує питання дослідження особливостей призначення, суспільної місії організацій різних типів, які діють у цій сфері, що дозволяє уникнути небажаної конкуренції між ними, а отже істотно підвищує ефективність регулювання соціальних проблем.

Аналіз досліджень, в яких започатковано розв'язання обраної проблеми. Визначенням сутності організацій та характеристикою їх типологічних ознак, функцій займалися М.Вебер, Ф.Тейлор, Е.Мейо, Дж. Морено, Т.Парсонс. Значний внесок у дослідження функціонування організацій різних типів зробили А.Пригожин та українські дослідники: О.Скідін, Л.Хижняк. Аналізу особливостей організацій, які діють у сфері надання соціальних послуг, присвячені роботи Й.Гейсенфельда. Проте, в існуючих публікаціях проблеми визначення специфіки організацій, які функціонують в сучасній Україні та призначені для надання саме соціальних послуг, зокрема особливостей державних та громадських соціальних служб,

їх суспільної місії не стали основним предметом дослідження, а тому потребують, на наш погляд, особливої уваги, зважаючи на їх важливість.

Мета дослідження відтак може бути сформульована наступним чином: визначити специфіку суспільної місії державних та громадських соціальних служб як організацій, призначених створювати і надавати соціальні послуги. Досягнення цієї мети сприятиме створенню належної наукової бази для нарощення ефективності їх практичної роботи.

Вклад основного матеріалу. Вивчення сутності різних типів організацій, які надають соціальні послуги, специфіки завдань, які вони покликані виконувати, а отже – їх суспільної місії, є важливим з огляду на потребу з'ясування місця кожної конкретної організації серед їх загалу та в структурі суспільства в цілому, визначення конкретних їх функцій та особливостей їх реалізації, пошуку результативних методів управління організаціями різних типів та оцінювання ефективності їх функціонування. Ця проблема в сучасному українському суспільстві набуває особливої актуальності ще й з огляду на той факт, що інституалізація соціальної роботи в Україні (у широкому розумінні цієї категорії: як практики регулювання соціальних проблем), що почалася у 90-х роках минулого століття в ході реформування соціальної сфери,

проходила за двома основними напрямками. Перший можна визначити як «регульований зверху» - в рамках існуючих державних служб, які займалися реалізацією заходів соціальної політики держави, зокрема соціальним захистом, соціальним забезпеченням, соціальною допомогою; другий – «регульований знизу», тобто соціальна робота виникала як реакція структур громадянського суспільства на існуючі соціальні проблеми, спроба їх інтервенції в регулювання соціальної сфери. Таким чином з'являлися два основних суб'єкти соціальної роботи: держава (в особі спеціалізованих організацій) та громадські об'єднання як структури громадянського суспільства, а отже і формувалися відмінні один від одного типи організацій, які ставили своєю метою практикування соціальної роботи із властивими їм компетенціями, технологічними схемами роботи, ресурсами, а головне – задля уникнення паралельності у своїй роботі – покликані були виконувати дещо відмінне призначення. Іншими словами: суспільна місія, призначення державних та громадських соціальних служб має свою специфіку, незважаючи на те, що обидва типи цих організацій мають один і той же об'єкт роботи: соціальну сферу суспільства, проблеми, які в ній існують. Процеси паралельної інституалізації соціальної роботи відзначаються певними внутрішніми суперечностями, зокрема існуючими напруженнями у взаємодії державних та громадських соціальних служб, зумовленими, зокрема і особливостями їхньої організації, а відтак і функціонування, не завжди достатнім усвідомленням особливостей їхнього призначення як співпрацівниками цих служб та їхніми клієнтами, так і політичною елітою країни. Аналіз особливостей державних та громадських соціальних служб як відмінних типів соціальних організацій, призначених для виконання дещо різних завдань, покликаних до виконання різної суспільної місії, дасть можливість до певної міри зняти ці суперечності а отже сприятиме підвищенню ефективності функціонування соціальної роботи як важливої для сучасного суспільства практики регулювання соціальних проблем.

Хоча державні та громадські соціальні служби виступають суб'єктами регулювання соціальних проблем, вони цілком очевидно що покликані виконувати істотно відмінні завдання, маючи різні поля компетенції, ресурси та діючи відмінними методами. Відповідно – вони мають і неодинакову

організаційну побудову, належать до різних типів соціальних організацій. Якщо призначенням державних соціальних служб, зокрема органів соціального забезпечення, є передусім забезпечення гарантованого державою соціального мінімуму шляхом виплати пенсій, різного роду допомог, надання пільг і т.п., то місія громадських соціальних служб є істотно іншою та переважно зводиться до розширення цього мінімуму, покращення соціального забезпечення своїх клієнтів або, навпаки – надання хоча б мінімальної допомоги особам, які перебувають у кризовій ситуації та в силу різних причин (наприклад, відсутність чи недостатність трудового стажу) не можуть розраховувати на допомогу держави чи, наприклад, недержавних пенсійних фондів. При тому, якщо робота державних служб соціального забезпечення зводиться лише головним чином до призначення та організації певних виплат, а отже за самою своєю природою може бути значною мірою формалізована і стандартизована, то в громадських організаціях сама послуга, як правило, не розглядається як самодостатня, а лише виступає одним із засобів, інструментів, призначених для досягнення основної мети – максимального, наскільки це можливо, відновлення соціального потенціалу клієнта, перетворення його у особу, здатну не лише адаптуватися до вимог соціуму, але і задля свого та загального блага вносити в нього позитивні зміни, що підкреслюється у визначенні соціальної роботи прийнятому на міжнародному форумі соціальних працівників у Монпельє в 2001 р. [1, с. 146] Це означає, що функціонування громадських соціальних служб, які спеціалізуються на так званій клінічній соціальній роботі, неможливе без неформального індивідуалізованого підходу до кожного клієнта. «Підрахунок пенсії... вимагає від працівника лише введення даних у комп'ютер, - зазначає керівник проекту Тасіс «Посилення регіональних соціальних служб» Г.МакТаггарт - а надання соціальних послуг передбачає виважений підхід до кожної людини, яка звернулася в установу за тією чи іншою допомогою». [2, с. 23]

Забезпечуючи соціальний мінімум своїм громадянам, держава, цілком природно, вимагає від них певного рівня лояльності. Тому важливою складовою місії державних соціальних служб є здійснення функцій соціального контролю, соціально-педагогічні функції. В цьому відношенні перед громадськими соціальними службами стоять дещо відмінні завдання. Діючи на принципах

гуманізму та поваги до клієнта, вони покликані передусім акцентувати свою увагу на адвокатурі прав своїх клієнтів, лобіювати їх розширення у суспільно прийнятних межах, борючись із всіма видами дискримінації знедолених. Саме тому функція соціального контролю, хоча і властива діяльності громадських формувань, все ж не повинна виходити в них на перше місце. Певний виняток з цього правила становлять лише громадські організації, які діють під патронатом релігійних формувань чи общин етнічних меншин, для яких важливим компонентом їхньої роботи є підтримання своєрідності власного соціокультурного простору.

При розгляді проблеми місії організації, цілей її діяльності важливо уявити хто і яким чином впливає на їх формування. Державні соціальні служби, будучи частиною єдиного державного організму, завжди змушені підпорядковуватися заданому ним алгоритму діяльності, виступати провідниками певного курсу соціальної політики держави, виконуючи директивні вказівки урядових структур. Тому рівень їхньої самостійності у визначенні завдань своєї роботи буде істотно обмеженим. Ці обмеження стосуються зокрема політичної, ідеологічної заангажованості та виявляються у необхідності постійного орієнтування їхньої роботи на політичний курс, прийнятий урядом. В умовах сучасної України цей вплив може бути істотно знівельованим із-за нечіткості прив'язки основних партій, а отже і сформованих ними урядів, до певних політичних ідеологій. Ряд українських політологів навіть заявляють про фактичну відсутність у більшості вітчизняних партій власної ідеологічної бази із-за таких специфічних рис партійного будівництва у нашій країні як клановість, надмірна орієнтованість на певного лідера, розбудова партій «згори» а не широкими масами їхніх активістів з орієнтацією на певну соціальну базу, а отже і ідеологію. Окрім того, зважаючи на затяжну кризу соціальної сфери в нашій країні, зумовлену недостатністю виконання державою власних соціальних зобов'язань щодо переважної більшості населення, наявність значної кількості громадян, які перманентно перебувають у скрутному становищі та потребують постійної підтримки, значна кількість політичних гравців як тих, що на даний момент перебувають при владі, так і з табору опозиції, часто спекулюють на соціальних проблемах, висувуючи популістські лозунги, які входять у

суперечність навіть із декларованими ними ідеологічними орієнтирами. Тому достатньо часто навіть прокламування своєї прихильності до, наприклад ідеології лібералізму, поєднується у політичних партій та діючих урядів із спробами регулювання соціальних проблем методами, більше властивими прихильникам ідеологій «лівого» спрямування.

Громадські соціальні служби, на відміну від державних, створюються «знизу» та функціонують як реакція активнішої частини суспільності на зафіксовані та визнані ними як важливі (для них самих, певної територіальної або цільової громади, суспільства в цілому) соціальні проблеми. Природно що ці проблеми можуть мати неодинаковий рівень актуальності та гостроти на різних рівнях суспільства і навіть наявність проблеми на регіональному рівні не обов'язково означатиме її присутність на рівні загальносуспільному. Тому громадські соціальні служби за самою своєю природою не можуть становити єдиної централізованої загальнодержавної системи. Суб'єктами формування місії та завдань громадських соціальних служб виступають вони самі, їх актив при врахуванні інтересів як певної цільової групи, котра є об'єктом їх впливу, так і громади, в якій ця організація функціонує. При тому важливо відзначити, що далеко не завжди певні соціальні спільноти та групи, на яких спрямовується робота громадських соціальних служб, особливо коли це стосується маргінальних, девіантних верств, хронічно бідних і т.п. здатні раціонально та позитивно (з точки зору суспільства) усвідомити та сформулювати власні потреби. Тому громадські соціальні служби водночас виступають і як свого роду елемент інтелектуальної еліти, який бере на себе завдання визначення та пропаганди системи інтересів своїх підопічних, вводить їх у загальноприйнятні соціокультурні рамки. Водночас, враховуючи певне відставання громадської думки, її інерційність, наявність у ній багатьох міфологем та упереджень дискримінаційного характеру щодо об'єктів роботи громадських соціальних служб, вони виступають і в ролі лобістів позитивних змін, соціально-культурних інновацій, часто вступаючи при цьому у певні суперечності як з державними структурами, так і з широкими колами громадськості, добиваючись більш лояльного ставлення до своїх клієнтів, навіть якщо вони практикують різні форми девіантної поведінки. В цій ситуації важливою є роль державного та громадського контролю

за функціонуванням громадських соціальних служб з метою недопущення невиправданого розширення «меж терпимості» щодо суспільно загрозливих форм девіації чи пропонованих громадськими службами шляхів їхньої нейтралізації. Прикладом може служити дискусія щодо застосування так званої замісної метадонової терапії наркозалежних, яка розгорнулася в Україні у 2002-2004 роках.

Розглядаючи громадські соціальні служби як достатньо самостійні у визначенні цілей своєї роботи, слід також прийняти до уваги і той факт що в силу недостатньої розвинутості системи громадянського суспільства в сучасній Україні, невисокого рівня матеріального забезпечення основної маси населення країни, вони, як правило нездатні самостійно створювати і підтримувати на належному рівні власну матеріально-фінансову базу. В зв'язку з цим з'являється можливість впливу на формування цілей та визначення методів їхньої роботи грантодавців, якими переважно виступають закордонні державні та недержавні, релігійні структури і таким чином відкриваються можливості для їхнього впливу на соціокультурне поле України. Особливу небезпеку містять в собі пропагандистські та прозелітистські спроби релігійних організацій деструктивного характеру. Тому важливо щоб громадські соціальні служби в своїй діяльності не виходили за межі правового поля української держави а пропоновані ними інновації не провокували ситуації культурного лагу в соціокультурному просторі країни.

Виконуючи адвокатські функції щодо захисту прав своїх клієнтів, прагнучи до розширення допустимих меж поведінки, лобіюючи позитивні щодо своїх клієнтів зміни в соціальному середовищі, діяльність громадських організацій достатньо часто може вступати у певні суперечності з існуючими стереотипами та міфами громадської думки, викликаючи навіть настороженість до них самих з боку громади. Це найчастіше стосується організацій, які спеціалізуються на роботі з різного роду девіантними групами: нарко- та алкозалежними, звільненими з місць позбавлення волі, бездомними. Така ситуація містить в собі особливі небезпеки, оскільки саме громада виступає джерелом сили організації. Аналогічні суперечності можуть виникати і у стосунках «державна – громадські соціальні служби». В цих випадках громадські організації не завжди можуть покладатися на «авторитет держави апіорі», властивий

політичній культурі патерналістського типу, характерній для сучасної України та можливості силового тиску, як у випадку з державними службами. Легітимізація діяльності громадських організацій в цих ситуаціях проходить за рахунок набутого ними попередньо авторитету та покладаючись на авторитет, наприклад церкви, під патронатом якої значна частина громадських організацій працює. Таким чином, якщо громадські організації і є відносно незалежними від певних політичних ідеологій, то така ж залежність може простежуватися у них від релігійних установ, що не завжди сприяє розширенню поля їхньої діяльності, відсікаючи потенційних клієнтів – атеїстів чи вірних інших конфесій. Практично аналогічною є і ситуація з громадськими організаціями орієнтованими на роботу в етнічних громадах, наприклад єврейською «Хасед-Ар'є».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку:

- місія державних соціальних служб зводиться до забезпечення реалізації завдань соціальної політики держави, передусім гарантування громадянам певного соціального мінімуму. Тому ці служби, виконуючи однотипні завдання на всій території країни, і самі повинні бути стандартизованими як за організаційною формою, так і відповідно до сутності та обсягу виконуваних ними завдань, а в їхній роботі важливе місце займають компоненти соціального контролю та соціальної педагогіки;
- надаючи послуги, які входять до так званого соціального мінімуму, державні соціальні служби переважно не мають на меті комплексного врегулювання проблем своїх клієнтів. Їх допомога, як правило, орієнтована на вирішення безпосередніх часткових завдань. Наприклад, призначаючи пенсійне забезпечення, відповідний державний орган бере до уваги лише певні формальні критерії (стаж роботи та рівень заробітної плати), ігноруючи реальний стан соціального потенціалу клієнта, його здатність до освоєння наданої послуги, з одного боку, та достатності надаваної послуги для врегулювання життєвих проблем клієнта в цілому;
- державні соціальні служби не володіють достатньою самостійністю у визначенні власної місії, цілей своєї діяльності, оскільки, будучи

частиною державного апарату, змушені діяти передусім в його інтересах, підпорядковуватися насамперед загальнодержавним цілям та завданням, сформульованим у соціальній політиці уряду, відповідно до ідеологічних настанов, які підтримуються правлячою партією;

- робота державних структур, які діють у соціальній сфері, переважно не потребує додаткової легітимації, оскільки, з одного боку, регулюється певними законодавчими актами, а з іншого – підтримується авторитетом самої держави;

- різниця у комплексі соціальних проблем різних територій, їх спрямованості та гостроті а також готовності громади до реакції на ці проблеми є основною причиною різноманітності громадських соціальних служб у різних регіонах держави;

- місія громадських соціальних служб полягає передусім у розширенні гарантованого державою соціального мінімуму, або наданні мінімальної допомоги громадянам, групам які за своїми статусними параметрами не відповідають формальним вимогам, що ставить перед ними держава. Тому важливим компонентом роботи громадських об'єднань є ініціювання та впровадження позитивних щодо своїх клієнтів соціальних, соціокультурних змін. Такі складові як соціальний контроль та соціальна педагогіка в їхній роботі, як правило, не домінують;

- у більшості випадків громадські соціальні служби орієнтуються на повне діагностування стану свого клієнта та надання йому комплексної допомоги, яка дозволяє наростити його соціальний потенціал в цілому, максимально поновити його життєві компетенції та інтегруватися у соціальне середовище. Свідченням цього є, наприклад, створення медико-соціальних комплексів для неповносправних, призначенням яких є не лише надання медичної допомоги, але і соціальна реабілітація клієнтів. Тобто, на відміну від державних організацій, громадські прагнуть до всебічного врегулювання проблем своїх клієнтів, максимального відновлення їхньої суспільної дієздатності;

- громадські соціальні служби, будучи самоврядними організаціями, є достатньо самостійними у визначенні власної місії, формулюванні завдань та методів роботи. При цьому суб'єктами формулювання завдань та методів

роботи організації можуть виступати і інші соціальні актори: поселенська громада, в якій організація працює, цільова група, на вирішення проблем якої спрямована робота організації, інституція чи організація, під чиїм патронатом перебуває соціальна служба, грантодавці тощо. Рівень їхнього впливу на формулювання політики певної соціальної служби буде неодинаковим, а його оцінка повинна здійснюватися для кожної структури зокрема. При тому слід враховувати, що дієвість впливу цих суб'єктів на функціонування певної організації може змінюватися в часі (на різних етапах функціонування служби) та просторі (маються на увазі однотипні соціальні служби, які діють на в цілому однакових засадах у різних поселенських громадах, наприклад «Карітас», осередки якої створені у різних населених пунктах України та патронуються УГКЦ);

- оскільки конкретна соціальна служба природним чином виникає у певному соціокультурному та правовому середовищі, елементом якого вона є, як правило, рівень її легітимності є достатньо високим. Проте, виконуючи функцію адвокатури своїх підопічних та лобювання їхніх інтересів, організація може зустрічатися з певними перепонами та потребувати додаткової легітимації задля забезпечення своєї «прийнятності» у громаді та суспільстві в цілому. В цьому зв'язку вона може розраховувати на допомогу як структури, під патронатом якої вона перебуває і яка сама володіє достатнім авторитетом, так і поклатися на завойований власними силами авторитет у громаді, виступаючи у якості провідника інновацій, агента позитивних соціокультурних змін.

Таким чином, державні та громадські служби, маючи дещо відмінне призначення і переважно діючи в рамках різних інструментів соціальної політики, взаємно доповнюють одні одних. Відмінність у функційному призначенні державних та громадських соціальних служб є важливою причиною того що вони мають і різне організаційне оформлення, належать до різних типів соціальних організацій: державні служби можна розглядати як установи бюрократичного типу, а громадські - як вільні (відкриті) асоціації. Вже за самою своєю природою вони творять єдину систему, яка практично повністю здатна задовольняти соціальні потреби об'єктів їхнього впливу, враховуючи як інтереси клієнтів, так і можливості суспільства.

Аналіз особливостей державних та громадських соціальних служб як відмінних типів соціальних організацій може стати важливим напрямом подальших досліджень, що мають високий рівень актуальності в науково-теоретичному та прикладному аспектах. Усвідомлення відмінностей державних та громадських соціальних служб, а отже і специфіки їхнього функціонування, повинно знайти адекватне відображення передусім у нормативно-правовій базі, якою регулюється соціальна політика, та при формуванні освітньої політики сучасної української держави, зокрема у державних освітніх стандартах підготовки фахівців у галузі державної служби, соціальної роботи.

Література:

1. Семигіна Т. Міжнародне визначення соціальної роботи [Текст] / Т. Семигіна, О. Брижовата //Соціальна політика і соціальна робота.- 2002.-№3,4.-С.144-157.
2. МакТаггарт Г. Зміни в соціальній сфері України: погляд у минуле й майбутнє [Текст] / Г. МакТаггарт//Соціальна політика і соціальна робота.- 2007.- №1, - С.17-23.