

Піддубний С.А.

## Трансформація органів місцевого самоврядування в сфері сімейної політики у 2010–2016 рр.

*Розглядається реформування органів місцевого самоврядування в питаннях здійснення Україною сімейної політики. Висвітлено проблеми адміністрування соціальної політики у регіонах в умовах реформи і децентралізації органів соціального захисту.*  
**Ключові слова:** органи соціального захисту, сімейна політика, органи місцевого самоврядування, децентралізація.

*в умовах реформи і децентралізації органів соціальної захисту.*

**Ключевые слова:** органы социальной защиты, семейная политика, органы местного самоуправления, децентрализация.

*The author examines the principles of organization of local self-government in matters of implementation by Ukraine of family policy. Highlights administration issues of social policy in the region in terms of reform and decentralization of social protection.*

**Key words:** social welfare agencies, family policy, local self-government.

УДК 321.015:364.075.2 (063)

Піддубний С.А.,  
аспірант  
Маріупольського  
державного університету

*Рассматривается реформирование органов местного самоуправления по вопросам осуществления в Украине семейной политики. Освещены проблемы администрирования социальной политики в регионах*

Одним з актуальних завдань України в умовах імплементації Угоди про асоціацію є трансформація політичних інститутів. При цьому серед провідних напрямів реформування є децентралізація виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Законодавець передбачає, що місцеве самоврядування отримає реальні можливості для здійснення своїх повноважень. Разом із вирішенням комплексу питань (забезпечення гідного рівня освіти, охорони здоров'я, розвитку інфраструктури) на порядку денному стоїть питання підтримки сім'ї та молоді. Демографічна стагнація та стрімке падіння рівня життя в Україні робить важливою реалізацію положень сімейної політики не тільки на загальнонаціональному, а й на місцевому рівні.

Дослідженням проблеми розвитку системи органів соціального захисту в Україні займалися А. Балтачова, О. Березовська-Чміль, Ю. Борисова, В. Деріга [3], М. Їжа, О. Кіндратець, С. Корецька, М. Кравченко. Регіональний рівень державної сімейної політики та органи місцевого самоврядування досліджували О. Іляш [6], В. Брич, С. Миколіук [2]. Реалізацію державних програм на національному і місцевому рівні проаналізовано в роботах О. Макарової [9], Е. Лібанової. Проблемі реформування соціальної політики присвячені праці К. Арабаджи [1], О. Лазарева, В. Скуратівського, В. Трощинського, П. Ситника [15], А. Халецької. Попри велику кількість праць, присвячених реформуванню загального змісту соціальної політики в Україні, сьогодні існує потреба в аналізі трансформації державної сімейної політики в умовах децентралізації і посилення ролі органів місцевого самоуправління.

**Метою статті** є аналіз трансформації адміністративних і політичних механізмів та принципів діяльності місцевих органів, що здійснюють соціальну політику в галузі захисту сім'ї на сучасному етапі євроінтеграції України. Нашим завданням є розгляд політичного процесу зростання рівня

самостійності органів місцевого самоврядування у здійсненні сімейної політики та виявлення позитивних і негативних тенденцій децентралізації органів соціального захисту населення.

Стан українського суспільства вимагає докорінної зміни принципів діяльності органів соціального захисту. Вкрай важка ситуація, у якій опинилася більша частина населення нашої країни, зумовила необхідність переоцінки уявлень щодо механізмів здійснення соціальної політики [10, с. 105].

Державну сімейну політику України можна розглядати в широкому та вузькому політологічному розумінні. Згідно з вузьким підходом, сімейна політика – це допомога та послуги, спрямовані виключно на сімейну пару з дітьми або на самотніх батьків. Вузьке спрямування може включати такі компоненти, як грошова допомога, непряма державна підтримка, декретні відпустки, система установ по супроводу сім'ї. У широкому розумінні – це заходи держави для підтримки благополуччя сім'ї загалом. Це, зокрема, політика у сфері допомоги сім'ям з літніми людьми, політика зайнятості, сімейне законодавство, охорона здоров'я матері і дитини, просвітницькі заходи, гендерні ініціативи. Якщо говорити про сімейну політику як політичний процес, то його можна визначити як заходи держави та інших суб'єктів управління, які спрямовані на утвердження чи зміну сімейних відносин, сім'ї як соціального феномена та зумовлені політичною і суспільною ідеологією щодо сімейних цінностей [1, с. 86]. Держава реально впливає на рівень життя більшості сімей через створення належних або не належних соціально-економічних умов життя громадян.

Українська держава у 2010-х роках вже не може більше утримуватися від докорінної перебудови пострадянської системи соціального захисту, яка вичерпала свої суспільно-регулюючі можливості, і не в змозі виконувати функції соціальної держави ні в широкому, ані у вузькому розумінні сімейної політики.

Об'єктивною умовою реформування системи державної сімейної політики є непропорційний і несистемний розвиток органів соціального захисту сім'ї. За 25 років державотворення засновано велику кількість інстанцій правового і соціального захисту, супроводу, контролю, медіації сім'ї. В Україні постала гібридна система сімейного захисту, яка увібрала розрізнені компоненти всіх відомих в світі моделей державного соціального супроводу сім'ї, але не набула цілісності і структурованості, як у концептуальному, так і в управлінському вирішенні. Як результат, національна система сімейної політики виявилася неефективною у подоланні соціально-демографічної кризи і сформувала у населення позицію відчуження і утриманства. Ця неефективність також пояснюється розбалансованістю у діяльності центральних виконавчих органів та органів місцевого самоврядування. Тому у 2010-х роках набуло актуальності здійснення реформи органів соціального захисту в дусі децентралізації і структуризації, що принципово змінило основи діяльності органів місцевого самоврядування в сфері сімейної політики.

Реформа системи органів соціального захисту в Україні здійснюється з 2010 року, що передбачає перебудову, як організаційну, так і концептуальну. Перший етап реформування – адміністративний, що означає перехід від жорстко централізованої системи до саморегулюючої та адаптованої до регіональних потреб системи органів і установ соціального супроводу та допомоги населенню. Центральним органам залишається здійснення стратегічної і тактичної функцій, що має забезпечити загальнонаціональну перспективу розвитку сім'ї [10, с. 108]. Другий етап передбачав розширення мережі спеціалізованих на соціальному захисті органів самоврядування і надання їм фінансової автономії.

Однією з причин реформування системи соціального захисту на рівні місцевого самоврядування є її неефективність у питанні надання соціальних послуг. Виконавча влада скерувала зусилля у сфері адміністративно-організаційної перебудови системи органів соціального захисту на створення конкурентного ринку надання соціальних послуг, що насамперед могло бути досягнуто лише за умов надання права територіальним об'єднанням громадян безпосередньо здійснювати господарську діяльність у сфері надання соціальних послуг, запровадження механізму соціального замовлення, деінституалізації інтернатних закладів, закладів опіки і пожиттєвого догляду [17]. Відбувалася перебудова як структури, так і принципів діяльності органів місцевого самоврядування і центрального виконавчого апарату, що здійснює соціальну і сімейну політику.

Україна у 2010–2014 рр. здійснювала соціальну політику в умовах фінансового дефіциту місце-

вих бюджетів, що спричинено як загалом економічними негараздами, так і відсутністю податкових джерел для формування фондів і бюджетів органів місцевого самоврядування та надмірну фіскальну діяльність центральних органів. Держава як розпорядник коштів не завжди об'єктивно розподіляє субвенції з центрального бюджету на місцеві потреби. Тому громада залишалася сам на сам з сімейно-демографічними проблемами регіонів. Як наслідок, установи і органи соціального спрямування демонструють сьогодні низький рівень адресності в наданні соціальної підтримки та допомоги населенню. Не останнім показником роботи означених органів як на загальнодержавному, так і місцевому рівні є нераціональність розподілу і використання виділених на сферу соціального захисту бюджетних коштів. Отже, склалася потреба у тому, щоб втручання держави в справи соціального захисту отримало форми достойного фінансування, розумного адміністрування та організаційно збалансованого управління [7]. Місцеві органи та їх виконавчі служби створюють умови для ініціатив громади, використовують методи інноваційної політики, враховуючи, перш за все, людський фактор у розбудові оновленої системи соціальних служб.

Оцінюючи хід реформи, зазначимо, що наразі продовжується процес її здійснення. У більшості регіонів було проведено реорганізацію органів соціального захисту. Замість старої, заплутаної у підпорядкуванні різним галузевим міністерствам системи, заснована більш дієва організація роботи органів і установ соціальної служби. У 2012–2013 рр. в обласних державних адміністраціях були проведені організаційні зміни. Департаменти, їх відділи та управління були виведені з підпорядкування таких міністерств, як Міністерство молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України тощо та введені до складу Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики). Міністерство при цьому провело роботу з уніфікації системи установ. В адміністраціях областей і районів були ліквідовані відділи сім'ї і молоді, спорту, натомість були створені нові відділи соціальної роботи:

- соціального захисту населення;
- соціального страхування;
- із питань багатодітних сімей, матерів-героїнь;
- із питань молоді;
- протидії насильству і незаконної торгівлі людьми;
- гендерних питань;
- із питань опіки й усиновлення.

Усі перелічені відділи або управління повинні підпорядковуватися Департаменту соціального захисту населення та бути його структурними підрозділами. З 2012 року розпочався процес переходу органів соціального захисту з підпорядкування

голови обласної державної адміністрації до виконавчих комітетів обласних, районних, міських, районних у містах рад. Цей процес не завершений і сьогодні. Неможливість завершити реформу полягає у відсутності загальноприйнятої концепції соціальної політики, реалізованої у правовому регулюванні соціальної сфери. На думку І. Оксьома, спроби розроблення наукових засад соціального захисту сім'ї в Україні є спонтанні і розрізненні через відомчі суперечності і конкуренцію різного рівня органів центральної і місцевої влади [10, с. 106].

На прикладі Донецької обласної державної адміністрації спостерігаємо недосконалість адміністративної реформи органів соціального захисту у 2010–2014 рр. Замість створення єдиного департаменту соціального захисту, до складу якого повинні були увійти відділи з питань сімейної політики, було збережено попередній устрій з дублюючими одне одного обласними державними структурами: Департамент соціального захисту населення, Управління в справах сім'ї і молоді, Служба у справах дітей. Проблемним є те, що Управління у справах сім'ї та молоді є підзвітне та підконтрольне одночасно Міністерству соціальної політики України та Міністерству молоді і спорту України [11]. Це створює недоречні в ході децентралізації труднощі підзвітності органів соціального захисту, непрозорість розподілу державного асигнування.

Проблемним залишається і те, що в структурах місцевого самоврядування Донецької області сімейна політика як вектор соціальної політики не є провідним. Перевагу у здійсненні і фінансуванні мають питання молоді, спорту, протидії насильству, туризму, загального соціального забезпечення. Якщо розглядати районний і міський рівень організації роботи органів соціального захисту, то в більшості комунальні органи з питань сім'ї (відділи, управління, департаменти, сектори) підпорядковані саме органам місцевого самоврядування.

У місті Маріуполі Донецької області виконавчий комітет Маріупольської міської ради має відділ у справах сім'ї та молоді, який одночасно керується у своїй діяльності рішеннями і рекомендаціями Мінсоцполітики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства молоді і спорту України. Це створює непотрібні адміністративні перешкоди у роботі структури.

Наприклад, питання багатодітних сімей у м. Маріуполі станом на 2016 рік є одночасно компетенцією управління служби з питань дітей, територіальних центрів соціальної служби, відділу у справах сім'ї і молоді, відділу з гуманітарних питань, а якщо ця сім'я має статус внутрішньо переміщених осіб, то додається соціальна служба з питань тимчасових переміщених осіб. Кожна з цих інстанцій проводить правовий та соціальний супровід сім'ї з одних і тих питань, що вимагає від держави більше фінансування на утримання цих

організацій, так і більше клопотів для людей, які збирають документи для отримання пільг.

Основними напрямками діяльності відділу у справах сім'ї і молоді Маріупольської міської ради з питань сімейної політики є:

- реалізація державних і регіональних програм у сфері сім'ї;
- співробітництво з державними органами, органами місцевого самоврядування у питаннях сімейної політики;
- робота з багатодітними сім'ями, облік та надання посвідчень статусу багатодітної родини;
- організація і проведення проектів, виготовлення соціальної реклами з підтримки сім'ї;
- участь у супроводі сімей, які отримують державну допомогу [14].

Проаналізувавши зазначені напрями, ми можемо акцентувати увагу, що більшість напрямків діяльності відділу перебувають у площині інформаційного супроводу соціальної політики, але ніяк не практичного її здійснення. Така сама ситуація спостерігається і у всій Україні. Мінсоцполітики України, звітуючи про реалізацію Державної цільової програми підтримки сім'ї до 2016 року, у регіонах фіксує переважання інформаційних кампаній, круглих столів, семінарів, а також культурно-масових заходів, спрямованих на підвищення цінності сім'ї в суспільстві та підвищення ролі батьків у вихованні дітей [19].

Декларативність діяльності органів місцевого самоврядування пояснюється тим, що більшість функцій передано до органів соціального захисту, соціального страхування, служб з протидії насильству, торгівлі людьми, центрів соціальних служб для сімей, дітей і молоді міста і районів, які є структурними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Як наслідок, держава продовжує утримувати велику та громіздку систему органів соціального захисту, яка дублюється на рівнях державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Одним із основних напрямів державної сімейної політики залишився процес створення єдиної соціальної інфраструктури з метою обслуговування сім'ї [3, с. 81]. Внаслідок цього міста, райони і області забезпечувалися великою кількістю служб і високим відсотком соціальних працівників відносно населення. Але реальне соціальне обслуговування населення залишається на низькому рівні і відірване від його реальних потреб. Система адміністрування пільг та обліку категорій громадян, які мають право на отримання пільг, залишається складною, що створює умови для великої кількості зловживань владою [8]. Це породжує у суспільстві негативне сприйняття держави як гаранта соціальної справедливості. Відчуження народу від влади, на думку І. Телилим, стає зручним об'єктом для політичних спекуляцій і підґрунтям для приходу

до влади популістів та людей із корисливими намірами [18, с. 190].

Зі зміною політичної влади на тлі суспільно-політичної кризи в Україні у 2014–2015 рр. реформа системи соціального захисту отримала інше організаційно-фінансове оформлення змісту, а саме набула форми децентралізації. Разом зі збільшенням фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, держава прискорила процес передачі своїх функцій громаді. Позитивним моментом цього є залучення все ширших верств населення у соціальну роботу на різних умовах, зокрема, добровільній та волонтерській, підвищення активності і відповідальності як пересічних громадян, так і фахівців, подальша професіоналізація соціальної роботи. Негативним є відсутність повноцінного фінансування та недостатнього організаційного, кадрового та матеріального забезпечення соціальної роботи із сім'ями. Як вважає Ш. Рамон, це пов'язано із загальними для Східної Європи процесами декомунізації системи соціального супроводу сім'ї і здійснення соціальної роботи [13, с. 9].

Після 2015 року органи місцевого самоврядування отримали значні фінансові важелі в реалізації місцевої і регіональної політики, більшість галузевих структурних підрозділів стала більш самостійною в ухваленні рішень та виборі напрямів реалізації загальнодержавних програм. Децентралізація виконавчої влади у сфері соціальної політики набула пріоритетного напрямку у плані роботи Мінсоцполітики України на 2016 рік. Відомство запланувало подальшу передачу функцій центральних органів влади з реалізації соціальних програм на місцевий рівень. Велика увага зосереджується на розбудові соціальних органів новостворених об'єднань територіальних громад із надавання соціальних послуг за місцем проживання. Проблемним залишається запровадження нової моделі соціального захисту у сільській місцевості [5].

Кабінет Міністрів України і профільне міністерство у 2015–2016 рр. продовжило роботу над проектом Закону України «Про соціальні послуги». У системі надання соціальних послуг планується збільшити врахування потреб населення різних адміністративно-територіальних одиниць із взаємодією всіх суб'єктів системи надання соціальних послуг [12]. Не останнім фактором зміни принципу організації діяльності органів місцевого самоуправління у сфері надання соціальної допомоги сім'ї є прийняття (2015 р.) та початок реалізації (2016 р.) нової адміністративно-територіальної реформи, яка оснований на добровільному об'єднанні територіальних громад [4]. Нові адміністративно-територіальні одиниці ще не набули свого повноцінного оформлення в системі управління. Територіальне об'єднання має так само створювати виконавчі

комітети своїх територіальних рад, що приведе до ліквідації старих сільських, селищних, міських і районних служб і управлінь з питань соціального захисту у справах сім'ї, молоді і дітей. Ця оптимізація і уніфікація повинна подолати в майбутньому подвійну звітність органів соціального захисту, дублювання функцій і обов'язків, розширити участь громади у вирішенні більш актуальних для неї соціально-демографічних проблем з урахуванням власне її інтересів.

Разом із незакінченою адміністративно-територіальною реформою, як стверджує О. Стефанова, вимальовується нова необхідність перед центральною владою і органами місцевого самоврядування, а саме залучення до координації не тільки донорів, а й недержавних організацій, що є важливим елементом соціально-економічного та територіального вирівнювання регіонів і громад в умовах виконання Європейської соціальної хартії, Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [16].

Внаслідок процесу реформування соціальної сфери і перебудови принципів діяльності органів місцевого самоврядування у 2010–2016 рр. утворився вакуум управлінської вертикалі, спричинений руйнуванням традиційної системи жорсткого підпорядкування. Органи місцевого самоврядування (відділи, управління, департаменти) стали більш самостійними, а центральні органи стали залежними від виконавчої дисципліни органів у громадах. Це простежується у питаннях вирішення житлової проблеми, оздоровлення, освіти та супроводу членів сімей.

Отже, основними принципами роботи органів місцевого самоврядування у сфері здійснення сімейної політики України є реалізація положень Державних і цільових програм з підтримки сім'ї, діалог центральної і місцевої влади, громади, інформаційний та просвітницький супровід виконання державою соціальних гарантій і дотримання соціальних стандартів. Зазначені принципи організації роботи недостатньо ефективні у вирішенні соціальних проблем сучасної української сім'ї. Органи місцевого самоврядування залишаються неефективними структурними елементами влади у питанні соціального захисту, які лише ведуть облік і спостереження за сім'ями, що опинилися в складних життєвих обставинах.

Альтернативою малоефективній адміністративній реформі соціальної політики 2010–2016 рр. є впровадження концептуально нової моделі та механізму соціальної і сімейної політики в умовах формування нової адміністративно-територіальної системи об'єднаних територіальних громад. В Україні мають бути створені та впроваджені нові суспільно-політичні інституції соціального захисту, а саме: запровадження патронатної, адресної соціальної допомоги та супровід сім'ї на тлі лікві-

дації державної монополії в соціальній політиці і реалізація ідеї перетворення декларативного місцевого самоврядування в діючу систему самообслуговування об'єднань територіальних громад.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Арабаджи К.Г. Державна сімейна політика в Україні в умовах соціальних реформ / К.Г. Арабаджи // Держава та регіони. Серія «Державне управління», 2014. – №1(45). – С. 84–88.

2. Брич В.Я. Формування соціальної регіональної політики / В.Я. Брич, С.М. Миколіук // Вісник Прикарпатського університету. Економіка, 2014. – Вип. X. – С. 27–30.

3. Деріга В.В. Соціальна і гуманітарна політика : [навчальний посібник]. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 178 с.

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 13 січня 2016 р. № 157-19 // Відомості Верховної Ради України. 2015. – № 13. – С. 91 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

5. Звіт Міністра соціальної політики України Павла Розенко від 23 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/document/248687735/Rozenko-zvit2015.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/248687735/Rozenko-zvit2015.pdf).

6. Іляш О. Трансформації системи соціальної безпеки України: регіональний вимір : [монографія] / О.І. Іляш. – Л. : ПАІС, 2012. – 592 с.

7. Камаєва В. До питання про діалектичний взаємовплив соціальної політики та соціальної роботи / В.В. Камаєва // Мультиверсум. Філософський альманах. – К. : Центр духовної культури, 2006. – № 56. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.filosof.com.ua/Jornel/M\\_58/Kamajeva.htm](https://www.filosof.com.ua/Jornel/M_58/Kamajeva.htm).

8. Кошин Р. Реформування системи соціального захисту в Україні / Р. Кошин // Науковий блог НаУ «Острозька Академія». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2015/reformuvannya-systemy-sotsialnoho-zahystu-v-ukrajini/>.

9. Макарова О. Соціальна політика в Україні : [монографія] / О.В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.

10. Оксьом І. Адміністративно-правовий механізм соціальної політики в державі / І. Оксьом // Підприємство, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 105–108.

11. Положення про управління у справах сім'ї та молоді донецької обласної державної адміністрації.

Розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 30 квітня 2013 р. № 232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://donmolod.gov.ua/component/content/article/1-2010-04-11-22-17-49/1313--l-2013-2017r.html>.

12. Проект Закону України «Про соціальні послуги» від 18 вересня 2015 р. № 3143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH2FB00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2FB00A.html).

13. Рамон Ш. Західна і східна Європа: соціальна робота і соціальна політика / Ш. Рамон // Соціальна робота в Україні: перші кроки ; за ред. В.І. Полтавця. – К. : КМ Академія, 2000. – С. 7–28.

14. Реалізація Державної цільової програми підтримки сім'ї до 2016 року. Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=163745&cat\\_id=163735](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=163745&cat_id=163735).

15. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : [навч.-наук. вид.] / [авт. кол.: В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, П.К. Ситник та ін.] ; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. – К. щ–Львів : НАДУ, 2012. – 368 с.

16. Ферт А. Соціальні послуги та децентралізація: проблеми та перспективи / А. Ферт // Експертне обговорення Бюро соціальних та політичних розробок та Координаційно-експертна рада з питань соціальної політики Науково-дослідного інституту праці і зайнятості населення МСП і НАН України (НДІ ПЗН). 4 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prostir.ua/?news=sotsialni-posluhy-ta-detsentralizatsiya-problemy-i-perspektivy>.

17. Соціальні реформи в Україні. Виступ заступника Міністра соціальної політики України – керівника апарату В'ячеслава Коломійця на 14-му спільному засіданні Підкомітету № 2 «Економічні та соціальні питання, фінанси та статистика» Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Бельгія, м. Брюссель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=146352&cat\\_id=107177](http://mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=146352&cat_id=107177).

18. Телилим І. Державна влада на шляху трансформації: від форми до змісту / І.В. Телилим // Політологічний вісник: збірник наукових праць. – К. : «ІНТАС», 2009. – Вип.41. – С. 188–194.

19. Функции и направления работы Отдела по делам семьи и молодежи городского совета [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://marsovet.org.ua/articles/show/article/610>