

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2021 р., № 2 (72)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **О. В. Покатаєва**,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Редакційна рада:

Кіктенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент
Руденко О. М., доктор наук з державного управління, доцент

Головний редактор:

Покатаєв П. С., доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

Горник В. Г., доктор наук з державного управління, доцент
Заблоцький В. В., доктор наук з державного управління, професор
Колтун В. С., доктор наук з державного управління, доцент
Латинія М. А., доктор наук з державного управління, професор
Лозинська Т. М., доктор наук з державного управління, професор
Рингач Н. О., доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник
Хожило І. І., доктор наук з державного управління, доцент
Роман Грмо, Assoc.prof., PaedDr. Ing., PhD., MBA

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено

до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з публічного управління (спеціальність: 281. Публічне управління та адміністрування) відповідно до Наказу МОН України від 29.06.2021 № 735 (Додаток 4)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:
КВ № 24855-14795 ПП від 17.05.2021 р.



Видавництво та друк –

Видавничий дім «Гельветика»
69002, м. Запоріжжя,
вул. Олександрівська 84, оф. 402-403, 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26.02.2020 р., протокол № 5

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ.

Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 706.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.02.2020.

Підписано до друку 03.03.2020.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1121/402.

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2021

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. В. Звірнич</i> ДОСЛІДЖЕННЯ НАУКОВИХ ТЕОРІЙ ТА ШКІЛ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ.....	6
---	---

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВЛІННЯ

<i>Л. А. Бегаль</i> ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ЗАСАДНИЧИХ ДОКУМЕНТІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	12
<i>Ю. І. Возна</i> ВИЗНАЧАЛЬНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ: СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ.....	20
<i>С. П. Кожушко, Р. М. Ключник</i> ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ КРАЇНИ ЯК СКЛАДНИК УСПІШНОЇ ТУРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	27
<i>В. М. Король</i> РОЗВИТОК ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ.....	33
<i>К. В. Мельник</i> ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ В УКРАЇНІ.....	42
<i>В. В. Пержун</i> КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК ЗМІН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ.....	49
<i>М. С. Ярошенко</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	56

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. В. Бєліх</i> ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПРИКЛАДІ ІНЖЕНЕРНОГО ЗАХИСТУ ВІД ПІДТОПЛЕННЯ ЗАХИСНИХ СПОРУД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ТЕРИТОРІЇ ВІЛЬНЯНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ.....	63
<i>А. О. Надежденко, Ю. В. Камардіна</i> РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СТАРОСТ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....	71
<i>О. V. Shershnova, V. D. Bondar, K. I. Yakunina</i> EDUCATIONAL COMPONENT IN SDGS IMPLEMENTATION IN UKRAINE: REGIONAL ASPECT	77

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ
БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

О. Ю. Луньов, Д. В. Бездольний

МЕТОДИКА МОНІТОРИНГУ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ ЗА ДОПОМОГОЮ
БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС МАСОВИХ ЗАХОДІВ 84

С. С. Щербина

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ:
НЕДОЛІКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ..... 90

С. С. Щербинакандидат соціологічних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної роботи та психології
Національного університету «Запорізька політехніка»

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ: НЕДОЛІКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті визначено, що в сучасному українському суспільстві існує певна проблематика соціальної нерівності серед населення, підвищення безробіття, поступове зниження рівня життя та соціальне розшарування суспільства тощо. Саме ці чинники, з огляду на агресію Російської Федерації (переселення населення з територій, не підконтрольних Україні) та анексію Криму, зумовлюють певне підвищення напруги серед населення. Все це створює підґрунтя для модернізації роботи соціальних закладів.

Досліджено термінологічний базис понять «соціальний заклад» та «соціальні послуги». Соціальний заклад – це систематизоване, свідоме об'єднання дій людей для досягнення певних цілей. Соціальні послуги – це діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з делегуванням ними суб'єктам, що надають соціальні послуги, права надавати такі послуги на основі проведення конкурсу й укладання соціальних контрактів та формування ринку соціальних послуг.

Виокремлено систему соціального управління будь-якого державного закладу, що базується на таких факторах, як: методи управління, методи впливу на соціальні процеси та організаційна структура.

Розкрито основні недоліки роботи наявної системи соціальних закладів, до них, зокрема, належать: доволі обмежене фінансування напряму соціальної роботи з безпритульними; монополізація державою надання соціальних послуг; нівелювання залученням громадських, благодійних і релігійних організацій; відсутність інформаційної бази громадян, які отримують та можуть отримати соціальні послуги, тощо.

Виокремлено перспективи модернізації роботи соціальних закладів із надання послуг населенню. Серед найактуальніших можна відзначити: налаштування нової системи надання соціальних послуг населенню через поліпшення ринку соціальних послуг; запровадження стандартів якісних соціальних послуг; розробку механізмів державного регулювання системи соціальних послуг на засадах децентралізації державного управління, тощо.

Ключові слова: державне управління, соціальне управління, соціальні заклади, соціальні послуги.

Постановка проблеми. В сучасному українському суспільстві набувають актуальності питання налагодження соціальних відносин, подолання ворожнечі між населенням на окремих територіях країни, удосконалення соціальної безпеки та недопущення соціального розколу країни. Системні реформування соціальної сфери, які здійснюються за період незалежності України, є внутрішніми викликами сучасності нашої держави. Трансформація соціальної сфери країни, яка поєднується з ворожою політикою Російської Федерації впродовж останніх 7 років, лише посилює негативні впливи зовнішніх і внутрішніх факторів на соціальну безпеку нашої держави, її територіальну цілісність та суверенітет.

Зокрема, соціальна напруга серед населення через гібридну війну Російської Федерації з Україною та, відповідно, економічна криза призвели до розшарування населення за доходами і майновими ознаками, незадоволення рівнем соціального захисту та забезпечення тощо. Саме тому слід зазначити, що вкрай важливо розробити і налагодити процес запуску дієвого механізму державної політики з мінімізації наслідків соціальної напруги і запровадження відповідних державних реформ.

Сучасне реформування соціальної безпеки України має стати модернізацією системи соціального захисту та забезпечення країни, яка дотепер використовувала певні норми моделі

соціального забезпечення СРСР. Незважаючи на те, що остання редакція Закону України «Про соціальні послуги» набула чинності у 2020 р., сучасні реалії показують те, що він не виконується належним чином насамперед через певну суперечність державних механізмів надання подібних послуг населенню. Саме тому ми вважаємо, що надання соціальних послуг у сучасному суспільстві має переймати досвід моделей розвинених європейських країн. А отже, проведення наукового аналізу механізмів державного управління соціальними послугами є вкрай важливим та виступає пріоритетом сучасного українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика управління соціальними закладами та організаціями соціальної сфери розкрита у працях таких вітчизняних науковців, як: В. Андрущенко, Л. Ваховський, І. Зверева, Л. Коваль, Л. Колбіна, М. Лукашевич, І. Мигovich, К. Шендеровський.

Теоретичні, практичні аспекти та проблеми державного управління аналізували В. Авер'янов, О. Мельник, Л. Наливайко, О. Оболенський, В. Цветков та інші дослідники.

Мета статті – проаналізувати механізм державного управління соціальними закладами.

Для досягнення цієї мети використано як загальнонаукові, так і соціологічні методи пізнання соціальних явищ і процесів, зокрема, логіко-історичний, структурно-функціональний і порівняльний аналіз – для вивчення механізмів державного управління соціальними закладами; аналіз та синтез – для виокремлення змісту управління соціальними закладами; метод класифікації – для типологізації механізмів державного управління; структурно-функціональний аналіз – для з'ясування структури державного управління соціальними закладами.

Виклад основного матеріалу. Неоднозначні соціально-економічні та політичні проблеми, що заважають успішному розвитку України як суверенної держави, примушують вертикаль органів влади вести пошук дієвого механізму впливу на стабілізацію та вдосконалення роботи соціальних закладів.

У сучасному українському суспільстві існує певна проблематика соціальної нерівності серед населення, підвищення безробіття, поступове зниження рівня життя та соціальне розшарування суспільства. Саме ці чинники, з огляду на агресію Російської Федерації (переселення населення з територій, не підконтрольних

Україні) та анексію Криму, зумовлюють певне підвищення напруги серед населення. Все це стає підґрунтям для модернізації роботи соціальних закладів, тому насамперед треба зрозуміти, що включає в себе соціальний заклад та на чому він базується.

У класичному менеджменті соціальний заклад – це систематизоване, свідоме об'єднання дій людей для досягнення певних цілей. Соціальний заклад (соціальна система, організація, яка здійснює соціальну роботу, тощо) – це систематизоване, структуроване, публічне, свідоме об'єднання дій людей для досягнення ефективного результату вирішення соціальної проблеми в контексті соціальної роботи [2]. На сайті Міністерства соціальної політики наведено таке визначення: «Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) – це спеціальні державні установи, які здійснюють соціальне обслуговування та надають соціальні послуги громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги за місцем проживання» [3].

У соціальних закладах надають соціальні послуги населенню, тому зупинимось на розумінні саме цього терміна. Зміст поняття «соціальні послуги» Я. Белевцова тлумачить як діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що пов'язана з делегуванням ними суб'єктам, які надають соціальні послуги, права надавати такі послуги на основі проведення конкурсу й укладання соціальних контрактів та формування ринку соціальних послуг. Поняття «соціальні послуги» автор асоціює з механізмами державного управління соціальними послугами, зокрема з нормативно-правовим забезпеченням, укладанням угод про надання соціальних послуг та формуванням ринку [1]. Соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи, сім'ї чи індивідів, які перебувають у доволі складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [5].

Соціальна сфера включає в себе діяльність певних організацій, які забезпечують вирішення нагальних соціальних проблем населення. Серед подібних проблем соціальної сфери

ми можемо виокремити такі: рівень та якість соціального життя (розподіл соціальної допомоги, безробіття, міграційна політика тощо); освіту; охорону здоров'я; житлово-комунальне господарство і культурну політику.

Система соціального управління будь-якого державного закладу базується на таких важливих факторах, як: 1) методи управління (планування, контроль, аналіз, стимулювання тощо); 2) методи впливу на соціальні процеси (управлінські рішення, розпорядження, накази, санкції тощо); 3) організаційна структура (внутрішня побудова системи, технічні засоби збору, збереження та передачі інформації, мотивація тощо).

На сучасному етапі розвитку держави категорія осіб, які, відповідно до ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги», належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, вочевидь, має бути розширеною. Основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога у вигляді грошової або натуральної допомоги (продуктів харчування, засобів санітарії й особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття, інших предметів першої необхідності тощо) та соціальне обслуговування. Найбільш затребуваними сьогодні соціальними послугами серед громадян України є: послуги з працевлаштування (пошук відповідної роботи, надання інформації та консультації у сфері зайнятості, професійна підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації, отримання статусу безробітного); психологічні та юридичні послуги (дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, опікунам, піклувальникам, прийомним батькам і батькам-вихователям, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам тощо); соціально-побутові послуги; інформаційні послуги [1].

У монографії «Соціальний захист населення України», авторами якої є І. Гнибіденко, М. Кравченко, О. Новікова та інші, увагу акцентовано на «непосильному тягарі» системи соціальних пільг, гарантій і компенсацій, зобов'язання щодо надання яких взяла на себе держава. Така система, що складається зі 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій, встановлених для 130 категорій населення, регулюється 58 законами та понад 120 іншими нормативно-правовими актами. Парадоксальною є ситуація з пільгами в Україні – населенню видано приблизно 26 млн посвідчень, які дають право отримувати певні соціальні пільги, тобто понад третина українців охоплена

системою пільг. Слід відзначити, що одна особа може отримувати декілька видів пільг, виплат, преференцій, допомоги тощо [4, с. 143]. Загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві України пільг становить від 3,8 до 5,8 млрд доларів на рік, проте реально фінансується державою лише незначна їх частина. В Україні налічується понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат, з яких лише 70 отримують виплати за соціальною ознакою та близько 50 – за професійною. Більше того, близько третини населення країни перебуває за межею бідності вже декілька років поспіль.

Проведений аналіз стану сучасної системи надання соціальних послуг дає змогу стверджувати, що в Україні, на відміну від європейських країн, не працює такий механізм державного управління послугами, як система оцінювання та моніторингу соціальних послуг, що дозволив би модернізувати систему й уникнути багатьох проблемних ситуацій. Тому слід виокремити недоліки роботи системи соціальних закладів для розуміння її специфіки та можливості її модернізації.

Серед основних недоліків роботи наявної системи соціальних закладів із надання послуг населенню можна назвати такі:

- в чинному законодавстві України, яке регулює відносини в сфері надання соціальних послуг населенню, наявні риси радянського соціального забезпечення (надання пільг і соціальних виплат, які підміняють певний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення населення);
- доволі обмежене фінансування напряму соціальної роботи з безпритульними (невелика кількість відповідних організацій, які надають різноманітні послуги);
- монополізація державою надання соціальних послуг;
- недофінансування системи;
- недостатнє врегулювання нормативно-правової бази;
- нівелювання залученням громадських, благодійних і релігійних організацій, а також суб'єктів підприємництва до надання таких послуг;
- відсутність механізмів інформування населення про такі послуги, ліцензування та моніторингу за якістю їх надання;
- відсутність інформаційної бази громадян, які отримують та можуть отримувати соціальні послуги, а також переліку суб'єктів усіх форм власності, що надають соціальні послуги;

– суперечності між традиційними видами, формами і методами соціального обслуговування та інноваційними підходами до задоволення соціальних потреб населення;

– невідповідність кадрів до відповідних нововведень у системі державного управління соціальними закладами.

Здійснений аналіз наукових досліджень з державного управління соціальними закладами дає підстави виокремити напрями поліпшення роботи чинної системи соціальних закладів та механізму державного врегулювання їх роботи загалом.

До перспектив модернізації роботи соціальних закладів із надання послуг населенню ми пропонуємо віднести:

– запровадження нової системи надання соціальних послуг населенню через поліпшення ринку соціальних послуг, який передбачає введення державного замовлення на соціальні послуги та поєднання роботи державних і недержавних соціальних закладів;

– розробку стандартів якісних соціальних послуг, тарифів на платні соціальні послуги, розширення повноважень органів місцевої влади щодо надання соціальних послуг, підвищення їх адресності та ефективності;

– розробку механізмів державного регулювання системи соціальних послуг на засадах децентралізації державного управління;

– підвищення ефективності використання коштів міжбюджетних трансфертів, виділених на надання соціальних послуг;

– комплексні зміни у правовій, управлінській, інформаційній підсистемах державного управління соціальними закладами;

– узгодження цілей і завдань стратегічного розвитку зазначеної системи з пріоритетами державної соціальної політики;

– розробку дієвого механізму моніторингу стану сучасної системи соціального захисту.

Висновки і пропозиції. Отже, узагальнюючи вищевикладений аналіз теоретично-практичної бази щодо державного управління соціальними закладами, зауважимо на певній нечіткості та браку відповідної термінології. Простежується відсутність дієвих механізмів державного управління подібними послугами, які б відповідали потребам сучасного світу загалом та населення зокрема. Тому можна стверджувати, що існує нагальна необхідність у проведенні комплексного дослідження кращого закордонного досвіду з надання соціальних послуг, пошуку кращих механізмів державного управління подібними послугами та можливості їх впровадження в Україні.

Список використаної літератури:

1. Дубич К. Механізми державного управління соціальними послугами : зарубіжний досвід та українські реалії. Київ : Інформаційно-аналітичне агентство, 2015. 377 с
2. Дуднік В. Система управління соціальними закладами. URL: <http://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/14/Teoria%20ta%20prak2015.pdf?sequence=4&isAllowed=y#page=39>.
3. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/centri-zahistu.html>.
4. Гнибіденко І., Кравченко М., Новікова О. Соціальний захист населення України : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 184 с.
5. Соціальні послуги. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальні_послуги.
6. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми в Україні / І. Смирнова та ін. *Економічний вісник Донбасу*. 2020. № 3 (61). С. 205–212.
7. Просоціальні послуги: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 18. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.

Shcherbyna S. S. Mechanism of public management of social institutions: disadvantages and prospects

The article defines that in modern Ukrainian society there is a certain problem of social inequality among the population, rising unemployment, the gradual decline in living standards and social stratification of society and so on. It is the se factors in the aspect of aggression by the Russian Federation (resettlement of the population from the uncontrolled territories of Ukraine) and the annexation of Crimea that cause a certain increase in tension among the population. All this is the basis for the modernization of social institutions.

The terminological basis of the concepts "social institution – is a systematized, conscious association of people's actions to achieve certain goals" and "social services – the activities of authorized executive bodies and local governments, which is associated with their delegation to entities that provide social services the right to provide such services on the basis of a competition and the conclusion of social contracts and the formation of the market of social services".

The system of social management of any state institution, which is based on such factors as: management methods, methods of influencing social processes and organizational structure, is singled out. The main shortcomings of the existing system of social institutions are highlighted, among the most relevant are the following: rather limited funding for social work with the homeless, state monopolization of social services, leveling the involvement of public, charitable and religious organizations services and more.

Prospects for modernization of social institutions to provide services to the population are highlighted, among the most relevant are the following: setting up a new system of providing social services to the population by improving the market of social services, preparing standards for quality social services, developing mechanisms for state regulation of social services.

Key words: public administration, social management, social institutions, social services.