

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Заснований у 1999 році

*Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 15316-3888 ПР від 05 червня 2009 р.*

Випуск 3 (3)

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2009

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

СЕРЬОГІН С. М.,

д-р наук держ. упр., проф. (голов. ред.)

ХОЖИЛО І. І.,

д-р наук держ. упр. (заст. голов. ред.)

РУДІК О. М.,

канд. політ. наук, доц. (відп. секретар)

ШАРОВ Ю. П.,

д-р наук держ. упр., проф.

ЛИПОВСЬКА Н. А.,

д-р наук держ. упр., доц.

ГОНЧАРУК Н. Т.,

д-р наук держ. упр., доц.

ВІКТОРОВ В. Г.,

д-р філос. наук, проф.

БОРОДІН Є. І.,

д-р іст. наук, доц.

РЕШЕТНІЧЕНКО А. В.,

д-р філос. наук, проф.

ГЛОТОВ Б. Б.,

д-р філос. наук, доц.

КОВАЛЬЧУК К. Ф.,

д-р екон. наук, проф.

ГАБРИНЕЦЬ В. О.,

д-р техн. наук, проф.

ДРЕШПАК В. М.,

канд. наук держ. упр., доц.

ПРОКОПЕНКО Л. Л.,

канд. іст. наук, доц.

АНТОНОВА О. В.,

канд. наук держ. упр.

САВОСТЕНКО Т. О.,

канд. екон. наук, доц.

УДК 35

ББК 67. 401. я43

Д 36

*Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентові України,
Протокол № 08/119 від 03.11.2009 р.*

**Д 36 Державне управління та місцеве
самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. :
С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. :
ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3 (3). – 304 с.**

Уміщені матеріали наукових досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування, формування державної політики, механізмів регулювання окремих сфер господарської діяльності, розвитку державної служби, кадрових питань тощо.

Розрахований на науковців, фахівців у галузі державного управління, державних службовців, а також може бути корисний для студентів, аспірантів і всіх, хто цікавиться питаннями теорії та історії держави й суспільства.

Збірник наукових праць «Державне управління та місцеве самоврядування» згідно з рішенням Президії ВАК України включений до переліку наукових фахових видань у галузі науки «Державне управління» (постанова № 1-05/4 від 14.10.09)

Періодичність – чотири рази на рік

© Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, укладання, художнє оформлення, оригінал-макет, 2009

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 351/354+316.42::304.442+304.444

Ольга АНТОНОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядаються основи соціального проектування в теорії державного управління. Обґрунтовується комплексний підхід до використання ідей соціального планування під час змін у соціальному управлінні. Аналізується застосування здобутків соціальної інженерії в модернізації державного управління як складної штучної соціальної системи.

Ключові слова: публічне врядування, соціальне управління, соціальне прогнозування, соціальна інженерія, соціальне планування, соціальні цінності.

Ольга Антонова. Социальное проектирование в теории государственного управления

Рассматриваются основы социального проектирования в теории государственного управления. Обосновывается комплексный подход к использованию идей социального планирования во время изменений в социальном управлении. Анализируется использование наработок социальной инженерии в контексте модернизации государственного управления как сложной искусственной социальной системы.

Ключевые слова: публичное управление, социальное управление, социальное прогнозирование, социальная инженерия, социальное планирование, социальные ценности.

Olga Antonova. Social projecting in the public administration theory

The bases of social projecting in the public administration theory are considered. The complex approach to using the social planning ideas in the changing world is argued. Applying to social engineering researches is analyzed in the context of public administration modernization as a complex artificial social system.

Key words: public management, social management, social forecast, social engineering, social planning, social values.

© Антонова О. В., 2009

САРИК Роман Іванович,
магістр держ. упр., фах. 1-ї категорії сектору
відбору та прийому слухачів і зв'язків з випускниками
відділу роботи з персоналом ДРІДУ НАДУ

СЕРЬОГІН Сергій Сергійович,
старш. наук. співроб. ДРІДУ НАДУ

СІЧКАР Ольга Костянтинівна,
керуюча справами виконкому Індустріальної районної
у м. Дніпропетровську ради,
магістр держ. упр.

СКРИПЧЕНКО Наталія Миколаївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ, заст. голови Томаківської районної ради

СЛУПСЬКИЙ Борис Віталійович,
аспірант НАДУ

СТАТІВКА Наталія Валеріївна,
канд. екон. наук, доц. кафедри управління персоналом
і економіки праці ХарПІ НАДУ

СТОЙКА Андрій Васильович,
канд. наук з держ. упр., секретар Вченої ради ДонДУУ

ТАРАНОВА Світлана Владиславівна,
гол. спец. відділу міжнародних зв'язків
Академії митної служби України

ТИЩЕНКО Тетяна Василівна,
магістр держ. упр., зав. сектору опіки, піклування та усиновлення
Служби у справах дітей Петрівської райдержадміністрації

ХАРЧЕНКО Людмила Вікторівна,
канд. філос. наук, докторант Національного інституту
стратегічних досліджень

ЧЕНЦОВ Віктор Васильович,
д-р іст. наук, проф., ректор Акад. митної служби України

ШИПКО Андрій Федорович,
здобувач ДРІДУ НАДУ

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 3

<i>АНТОНОВА Ольга</i> . Соціальне проектування в теорії державного управління	3
<i>ГОНЧАРУК Наталія</i> . Здійснення реформи публічної адміністрації в Україні: проблемні питання та концептуальні засади	12
<i>МИХНЕНКО Анатолій, МЕСЮК Михайло</i> . Інтерпретація історії як інструмент маніпулятивного впливу на суспільну свідомість	19
<i>ЧЕНЦОВ Віктор, ТАРАНОВА Світлана</i> . Управління митною справою в США: організаційні аспекти	29
<i>ГАЄВСЬКА Лариса</i> . Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою (досвід Росії)	35
<i>ДЕГТЯРЬОВА Ія</i> . Регіоналізм як чинник децентралізації влади	43
<i>ОВДІН Олександр</i> . Особливості процесів міграції та натуралізації в Європейському Союзі	51
<i>БАЛАШОВ Анатолій</i> . Концепція сталого розвитку в глобальному вимірі та її управлінська операціоналізація	60
<i>СТАТІВКА Наталія</i> . Стратегічні орієнтири формування нової аграрної політики України	69
<i>ХАРЧЕНКО Людмила</i> . Удосконалення відносин між політико-адміністративною елітою і бізнесом в Україні	77
<i>РУДЕНКО Ольга</i> . Міждисциплінарний підхід до класифікації суспільної стабільності	85
<i>МАКУХ Ярослав</i> . Генеза державницької свідомості в Україні	95
<i>САРИК Роман</i> . Система управління якістю та соціальні технології: основи інтеграції	104

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 114

<i>ГОЛУБЧИК Ганна, ТИЩЕНКО Тетяна</i> . Трансформація системи соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: організаційно-правові аспекти	114
<i>КРИНИЧНА Ірина</i> . Професійний кадровий потенціал – основа системи управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення	122

КОЛЕСНИКОВ Борис. Взаємодія державних, наддержавних та недержавних механізмів розбудови інформаційного суспільства в Україні	128
МАЛИШ Наталя. Економічний механізм державного управління екологічною безпекою	136
ПІВЧЕНКО-СЮЙВА Леся. Кредитні спілки в умовах геоекономічних трансформацій: проблеми державного регулювання	144
БІЛЬ Мар'яна. Механізм державного управління туристичною галуззю в Україні	155
СЛУПСЬКИЙ Борис. Основні моделі ринків електроенергетики та особливості їх державного регулювання: порівняльний аналіз	161
ЄЖУНІНОВА Аліна. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності	173
ДЯТЛОВА Валентина. Роль держави у сфері технічного регулювання	183
СТОЙКА Андрій. Зарубіжний досвід організації обслуговування соціально незахищених верств населення	191
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	201
СЕРЬОГІН Сергій. Соціальна сутність корупції в органах державної влади	201
ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ Оксана. Обґрунтування запровадження нової класифікації посад державних службовців	207
ВІЗІРОВ Борис. Кар'єра державного службовця як механізм вирішення соціальних конфліктів	216
ГАЙДУЧЕНКО Світлана. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу	224
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	232
СІЧКАР Ольга, БАШТАННИК Віталій. Становлення і розвиток механізмів місцевої демократії в контексті європеїзації територіальної організації влади	232
СКРИПЧЕНКО Наталя, БОСОВ Аркадій. Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням моніторингу стійкого розвитку адміністративних районів	242

ШИПКО Андрій. Модернізація функцій суб'єктів управління охороною здоров'я на місцевому рівні в умовах реструктуризації галузі	253
ВОРОНА Петро. Державний контроль за діяльністю органів місцевої влади Ізраїлю	260
ГОЛУБ Василь. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду	267
КОКІЦ Олексій, КОЗАРЕНКО Ірина. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі	278
ПРИХОДЬКО Валерій. Реалізація державної кадрової політики місцевими органами влади	287
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	295

УДК 323.38

Андрій СТОЙКА

Донецький державний університет управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ОБСЛУГОВУВАННЯ СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ

Аналізується закордонний досвід високорозвинених країн щодо пошуку шляхів удосконалення надання соціальних послуг і соціальної допомоги, запровадження різноманітних заходів соціального захисту населення.

Ключові слова: соціальне обслуговування населення, соціальний захист, страхування, державне управління.

Андрей Стойка. Заграничный опыт организации обслуживания социально незащищенных слоев населения

Анализируется заграничный опыт высокоразвитых стран относительно вопросов поиска путей усовершенствования предоставления социальных услуг и социальной помощи, проведения разнообразных мероприятий социальной защиты населения.

Ключевые слова: социальное обслуживание населения, социальная защита, страхование, государственное управление.

Andriy Stoyka. Foreign experience of organization of providing services to socially unprotected strata of population

Foreign experience of highly developed countries as to problems of search for ways of public services and public assistance providing improvement, implementation of various actions of social protection of population are analyzed.

Key words: social providing of population, social protection, insurance, public administration

Прагнення України увійти в Європейську співдружність країн видається складним без створення системи правових, організаційних та інших заходів державних і недержавних установ та організацій, що впливатимуть на соціальну стабільність суспільства і сприятимуть підтриманню, створенню умов зростання добробуту населення та забезпечення гідного рівня та якості життя населення.

Процес поглиблення інтеграції у світове економічне співтовариство передбачає чимало суттєвих змін у системі управління державою складовою соціально-економічної системи, на основі ідеї сполучення економічної ефективності як результату дієвості ринкових сил та соціального компромісу. Наявність дійової, ефективної системи соціального захисту є свідомим рівнем розвитку держави, його відповідності вимогам часу. Чим вищий рівень життя членів суспільства, тим більш розвинутим може вважатися суспільство, яке розвивається в межах ринкової економіки.

© Стойка А. В., 2009

Теоретико-методологічні, методичні, прикладні питання багатоаспектної проблеми соціального захисту населення були і залишаються предметом постійних наукових досліджень провідних вітчизняних та зарубіжних учених, таких як Н. Ветрова [2], Ф. Герцберг [3], Т. Заяц [5], Ю. Михєєва [9], М. Шмелєв [12], С. Наумова [10], Т. Заславська [4], Х. Ламберт [7] та ін. Публікації зазначених авторів розглянуто в даній статті в контексті запропонованих ними шляхів соціального захисту населення. Констатуючи велику увагу з боку вітчизняних науковців, слід відзначити існуючу відсутність раціональних заходів щодо обслуговування соціально незахищених верств населення в Україні.

Таким чином, метою статті є вивчення закордонного досвіду, як важливого аспекту визначення подальших шляхів розвитку, чи створення нового, більш досконалого механізму державного управління у сфері соціального обслуговування населення. Досягнення такої мети передбачає вирішення завдання аналізу особливостей соціально спрямованих заходів із захисту населення, які впроваджуються в інших країнах.

Певні зусилля позитивного характеру зі створення й функціонування системи обслуговування соціально незахищених верств населення здійснюються в Росії. Так, у Краснодарському краї проведена значна робота з формування цілісної системи надання соціальних послуг літнім громадянам та інвалідам. При цьому провідними установами з надання різних видів соціальної допомоги на муніципальному рівні стали центри соціального обслуговування, кількість яких постійно зростає (з 2 центрів у 1993 р. до 42 у 1999 р.). Центри виявляють потреби в соціальному обслуговуванні громадян, створюють банк даних про різні категорії населення, надають соціальну допомогу: соціально-побутову, соціально-медичну, консультативну, психологічну й іншу. У структуру центрів органічно входять відділення соціального обслуговування вдома, спеціалізовані відділення соціально-медичного обслуговування вдома, відділення термінового соціального обслуговування, тимчасового проживання й денного перебування. Тільки 638 відділеннями соціального обслуговування вдома надана допомога 44,2 тис. громадянам [2, с. 94].

Оскільки чимало осіб літнього віку, які проживають у цьому регіоні, мають потребу в наданні в домашніх умовах не тільки соціальної, але й медичної допомоги, у Краснодарському краї проводиться цілеспрямована робота з організації спеціалізованих відділень соціально-медичного обслуговування вдома. На даний час відкрито 99 таких відділень, що обслуговують 3829 громадян. У м. Краснодарі відкрито спеціалізоване відділення тривалого догляду за хворими з важкими онкологічними захворюваннями «хоспис удома» [2, с. 95].

Зовсім новою формою в системі соціального обслуговування є соціальний житловий будинок для самотніх пенсіонерів та інвалідів, самотніх

сімейних пар пенсійного віку, відкритий у Москві (Мітіно). Власне кажучи, соціальний будинок є стаціонарною установою загального типу системи соціального захисту населення Москви, призначеним для постійного проживання самотніх літніх громадян за умови передачі належного їм житла в муніципальну власність. Соціальний житловий будинок має спеціалізований житловий комплекс, що складається з 1–2-кімнатних квартир і приміщень адміністративного й соціально-побутового призначення: медичних кабінетів, бібліотеки, їдальні, пунктів прийому замовлень на продовольчі товари, прийому білизни в пральню і хімчистку, приміщень для клубної роботи, трудової діяльності тощо. Соціальний житловий будинок оснащується засобами малої механізації, що полегшують самообслуговування мешканців будинку, і муніципально діючий диспетчерський пункт, забезпечений внутрішнім зв'язком з усіма житловими приміщеннями. Ця установа фінансується за рахунок коштів, передбачених у бюджеті на соціальний захист населення, а також за рахунок доходів бюджету від реалізації й використання квартир, переданих у власність міста Москви, або добровільних пожертвувань фізичних і юридичних осіб. Дана форма соціального обслуговування має перспективу розвитку й в інших регіонах, оскільки надає всі необхідні послуги літнім громадянам і не вимагає надвитрат [3, с. 128].

У багатьох регіонах Росії органи соціального захисту населення здійснюють співробітництво зі службами зайнятості, молодіжними центрами дозвілля, загальноосвітніми школами й училищами, які допомагають людям похилого віку в ремонті житла, у збиранні врожаю, заготівлі палива й наданні інших соціальних послуг. Установи соціального захисту укладають договори із центрами зайнятості з метою залучення на суспільні роботи безробітних, що перебувають на обліку, для надання самотнім людям похилого віку й інвалідам додаткових послуг (розпилювання дров, ремонт житла, копання, посадка, прополка городів, ремонт печей тощо). Як помічників соціальних працівників на умовах оплати громадських робіт залучаються старші школярі і молодь для прибирання і дрібного ремонту житлових приміщень, робіт на присадибній ділянці тощо.

Цікавий досвід, який існує в Україні, полягає в такому. У ряді областей Росії регіональними відділеннями суспільства «Знання» разом з радами ветеранів і суспільних об'єднань відкриті народні університети «третього віку» з факультетами права, здоров'я, політичних та економічних знань, психології, агротехніки, культури і домоведення. Освіта в «третьому віку» сприяє більш активній інтеграції людей похилого віку в політичне, соціальне та економічне життя країни й згуртованості даної групи населення.

Останнім часом у різних країнах активізується робота з підвищення професійної підготовки працівників нестационарних установ соціального обслуговування населення, що позитивно впливає на якість надання допомоги. Основними напрямками поліпшення якісного складу працівників соціальних

служб є їх підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації, у тому числі за рахунок коштів цільового направлення абітурієнтів у вищі навчальні заклади й технікуми (за очною і заочною формами навчання). Поряд з цим проводяться конкурси професійної майстерності працівників нестационарних установ соціального обслуговування громадян літнього віку, поширюється проведення конкурсів на кращий центр соціального обслуговування і на кращий соціальний проект, що є важливим елементом підвищення кваліфікації і сприяє розширенню контактів, розвитку творчої ініціативи, оволодінню новими методами роботи, залученню уваги до життєвих проблем літніх людей, зростанню престижу професії соціального працівника [5, с. 38].

Досвід роботи з надання соціальної допомоги населенню в Ханті-Мансійському автономному окрузі свідчить, що серед людей похилого віку досить популярні різні установи соціального обслуговування. Наприклад, Центр денного перебування вживає заходів щодо соціального захисту незаможних самотніх пенсіонерів. У спеціально обладнаних приміщеннях створені умови для культурного відпочинку, харчування, посиленої трудової діяльності. Цікавим також є досвід центру, коли для пенсіонерів відкривають торговлю товарами за доступною ціною і пільгову перукарню. У цьому центрі не обмежилися організацією дозвілля й побуту і надали своїм клієнтам можливість заробляти додаткові гроші до пенсії. У приміщенні установлені швейні й в'язальні машини для виконання трудових договорів на виготовлення товарів для будинку престарілих, дитячого будинку.

У процесі дослідження ми простежили динаміку зміни самооцінки людей похилого віку, що стали відвідувати Центр денного перебування. Опитування здійснювались під час зарахування до Будинку літньої людини і потім, після його перебування в ньому протягом 2–3 місяців. Зміни рівня самооцінки відбувались по-різному, але тенденція була одна: від зниженої до адекватної і навіть трохи вище. Динаміка змін емоційного фону пенсіонерів у процесі денного перебування в Центрі також показова. Практично кожен пенсіонер відзначав через місяць чи два поліпшення самопочуття, підвищення настрою, інтересу до життя. Шестирічний досвід інтенсивної роботи Центру денного перебування пенсіонерів доводить виправданість і доцільність такого підходу до вирішення проблем літніх осіб. Разом із тим позначилася доцільність створення додаткової мережі клубів, де всі бажані пенсіонери змогли б реалізувати свій творчий потенціал, отже, Центр призначений для спілкування, безкоштовного культурного обслуговування, посиленої трудової діяльності престарілих та інвалідів відповідно до їх зацікавлень і надання консультативних послуг [6, с. 69].

Подальший огляд зарубіжного досвіду з упровадження різних засобів соціального захисту доводить, що фактично більшість інституціональних послуг і послуг вдома безпосередньо фінансуються місцевими органами влади. Крім того, різні країни дотримуються політики підтримки з високим рівнем обслуговування, тому що цей сектор вважається важливим

сектором зайнятості на місцевому рівні. Так, у Болгарії в соціальній сфері реалізуються такі завдання [8, с. 79]:

- підвищення ефективності реабілітації на базі широкого використання досягнень науково-технічного прогресу;
- підготовка й удосконалення кадрів з медико-соціальної реабілітації;
- активне використання в процесі реабілітації природних фізичних факторів;
- удосконалення медико-соціальної реабілітації на всіх рівнях, тобто національному, регіональному, окружному і сільському.

Наприклад, у Конституції Польщі закладене міцне підґрунтя польської концепції медико-соціальної реабілітації хворих, інвалідів і літніх людей. У Польщі діють такі принципи організації соціального обслуговування [9, с. 72]:

- загальність, тобто охоплення всіх медичних дисциплін і всіх нужденних;
- комплексність, що передбачає вирішення всіх аспектів даної проблеми;
- раннє застосування, розраховане на початок реабілітації разом із класичними методами лікування;
- безперервність, що містить цикл тісно пов'язаних між собою медичних профілактичних і соціальних заходів.

У Фінляндії, відповідно до закону про соціальне забезпечення, у випадку інвалідності чи втрати працездатності здійснюється соціальна допомога вдома. Значна увага в цій країні приділяється організації й розвитку взаємодії між різними віковими групами населення, органами охорони здоров'я і соцзабезпеченню під час проведення допомоги хворим, старим та інвалідам, компенсуються витрати на придбання протезів, пристосувань тощо [12].

У різних країнах Європейського союзу соціальне обслуговування забезпечується чи фінансується місцевими органами влади і розглядається переважно як засіб соціальної допомоги. Безпосереднє надання послуг чи оплата послуг, наданих іншими секторами, включаючи інституціональне обслуговування, підпадають під перевірку доходів і активів. Така перевірка може поширюватися в деяких країнах на права успадкування і на членів родини старої людини, як, наприклад, у Бельгії, Німеччині, Франції й Люксембурзі. Це може привести до збільшення потреби в альтернативному фінансуванні послуг з тривалого догляду.

У Скандинавських країнах і Великобританії місцеві органи влади сьогодні мають цільові бюджети, з яких фінансується інституціональний догляд і догляд вдома, а не численні субсидії на спеціальні послуги. Це було введено, щоб застосувати більш гнучкий підхід до організації обслуговування й підвищити ступінь реагування на різні нестатки у сфері соціального обслуговування [10, с. 71].

У ряді країн виплачується грошова допомога літнім людям, що є малозабезпеченими, а саме в Австрії, Франції, Іспанії і Великобританії. Донедавна нужденні не одержували достатніх коштів для покриття витрат на забезпечення індивідуального догляду вдома, маючи лише можливість одержувати тільки інституціональне обслуговування. Грошова допомога була частковою допомогою для оплати додаткових витрат на щоденний догляд літніх людей і частково засобом, що дозволяє компенсувати витрати члену родини чи сусіду, що забезпечує догляд і підтримку. Рівень потреби у догляді вважався умовою права на обслуговування, а не критерієм щодо надання допомоги на рівні, що дає можливість оплачувати догляд.

В Австрії такі компенсації допомагають розплатитися за лікування в лікарні, тому що представник родини, що доглядає, розглядається як пряме заміщення формального обслуговування. Такі виплати були значно збільшені за обсягом в 1993 р. У Скандинавських країнах існували умови з оплати праці тих, хто надавав такі послуги як альтернативу формальним послугам. Але застосування таких умов дуже обмежене і спостерігається тенденція до зменшення. Подібні виплати здійснюються в Новій Зеландії, коли обмежені розміри виплат особі, яка доглядає, що сприймається як заміна обслуговування [11, с. 116].

У таких країнах, як Австралія, Ірландія, Великобританія, порівняно недавно ввели допомогу на оплату осіб, що здійснюють послуги, у систему соціального забезпечення на правовій основі. У Великобританії ця допомога спрямована на осіб працездатного віку, що надають послуги, і більшість людей, що одержували цю допомогу, були дітьми чи подружжями недієздатних людей. В Ірландії допомогу виплачують особам, що здійснюють догляд за літніми недієздатними людьми, в цій групі реєструється більшість випадків. Ряд країн поширив захист на пенсії для людей працездатного віку, що відмовляються від роботи, щоб забезпечити догляд недієздатним особам [4, с. 213].

Огляд ступеня й використання грошової допомоги як оплати догляду в 16 країнах дав можливість дійти висновку, що дотепер виплати з догляду не були важливим чинником під час утворення соціальних чи інших полісів. Кілька країн із системою охорони здоров'я й добробуту, що ґрунтується на моделі соціального страхування, узяли за основу інший підхід. У цих країнах головним політичним питанням стала нестача страхових коштів, призначених для покриття витрат на тривалий догляд, для інших послуг охорони здоров'я. Тиск, що спричиняється витратами тривалого догляду на інші бюджети (наприклад, бюджети соціальної допомоги в Австрії, Франції й Німеччині і лікарняні бюджети в Японії), також привів до потреби формування й застосування нових форм фінансування.

Так, дві країни, а саме Австрія і Німеччина, прийняли законодавство щодо забезпечення більш широкого відшкодування витрат на тривалий

догляд. Однак прийнятий метод має відмінності і відображає існуючі в країнах системи добробуту й філософські підходи. Наприклад, у 1994 р. Австрія замінила систему виплат, що фінансувалися з федеральних місцевих бюджетів допомоги на уніфіковану систему допомоги тривалого догляду (Федеральне міністерство праці і соціальних справ, 1994 р.). Надання допомоги залежить від двох критеріїв:

- постійна потреба в допомозі внаслідок фізичної, розумової чи психічної недієздатності, захворювань органів почуттів, що можуть продовжуватися протягом як мінімум шести найближчих місяців;
- потреба в допомозі більше ніж п'ятдесят годин на місяць.

Допомога виплачується з фондів страхування по одному із семи тарифів залежно від рівня допомоги в такий спосіб:

- 1) більше ніж 50 годин на місяць;
- 2) більше ніж 72 годин на місяць;
- 3) більше ніж 120 годин на місяць;
- 4) більше ніж 180 годин на місяць;
- 5) потреба в незвичайно високому рівні догляду;
- 6) доцільність постійного догляду;
- 7) практично нерухомий стан чи стан, подібний до цього.

З метою виконання витрат на допомогу внески зі страхування членів родини, хворобу були підняті в 1993 р. на 0,4 % для наймачів і найманих; на 0,8 % для осіб, що займаються індивідуальною трудовою діяльністю, фермерів і на 0,5 % – для пенсіонерів [1, с. 9].

На нашу думку, до позитивів такої системи можна віднести такі:

- основною метою допомоги є підвищення незалежності старих і інвалідів шляхом надання їм грошових ресурсів на оплату догляду у власному будинку чи в спеціальних установах;
- можливість значною мірою полегшити тягар місцевих бюджетів із соціальної допомоги;
- зростання зайнятості населення для забезпечення догляду вдома.

Однак поряд з позитивами залишається деякий сумнів відносно того, чи система надання більш якісних послуг була б менш витратною, залишаючись доступною для літніх людей та їх родин.

У 1994 р. Німеччина прийняла законодавство з нового розділу соціального страхування для охоплення тривалого догляду за новими внесками. Новий спосіб допомоги передбачає медичний догляд удома в стаціонарних установах. Допомога виплачується людям, які потребують тривалого догляду, і є категорією, що постійно вимагає значної допомоги через хворобу або інвалідність для здійснення нормальної людської діяльності. Необхідна допомога включає догляд за тілом, харчування, пересування і допомогу по дому (наприклад, покупки, готування їжі, прибирання). Німецькою системою передбачено три рівні виплат

допомоги, що належить до рівня догляду першої необхідності такі як:

1. Потреба в допомозі один раз на день принаймні для двох видів діяльності по догляд за тілом, харчування чи пересування плюс кілька видів діяльності на тиждень для роботи по дому. Загальна кількість часу, що витрачається, – як мінімум 1,5 год. допомоги на день, включаючи принаймні 15 хв. вищевказаної діяльності.

2. Потреба в допомозі принаймні тричі на день у різний термін і в допомозі по дому. Загальна кількість часу, що витрачається на допомогу, – як мінімум 3 год. на день.

3. Потреба в допомозі постійно, включаючи нічні години, і допомога для роботи по дому. Загальна кількість необхідної допомоги становить як мінімум 5 год. на день.

Ті, хто підпадає під дію виплати допомоги, можуть вибрати допомогу у вигляді послуг за визначеною вартістю або готівкою. Причому вартість ваучера на послугу більша, ніж те, що видається готівкою. Під час обговорення підкреслювалося, що система була створена для збільшення зайнятості населення шляхом надання послуг, особливо послуг по догляді вдома. Також підкреслювалося, що виплата допомоги грошима не означає покриття всіх витрат з догляду, а призначена для того, щоб зробити значний внесок у зниження витрат родини з догляду чи компенсувати ті витрати, що утворюються під час догляду самими членами родини. У цьому випадку допомогу фінансують страхові фонди з тривалого догляду за схемами медичного страхування. Для фінансування виплати допомоги встановлені внески на рівні 1 % від зарплати і 1,7 % від зарплати порівну з працюючих і роботодавців. Пенсіонери й особи, що одержують догляд, також здійснюють ці внески зі свого пенсійного доходу, у такому разі пенсійний фонд сплачує половину.

Крім того, державою впроваджено низку заходів з компенсування роботодавцям додаткового тягара з нових внесків, а саме:

- відмова службовцям у наданні вихідного дня, якщо свято припадає на робочий день тижня;
- обмеження витрат з медичного страхування за допомогою скорочення ліжок-міст у лікарнях, зайнятих хворими, з тих, хто має потребу в тривалому догляді;
- здійснення більш твердого моніторингу непрацездатності, щоб скоротити витрати по лікарняних для роботодавців [7, с. 94].

На нашу думку, перелічені заходи є надто жорсткими, особливо це твердження стосується відмови службовцям у наданні вихідного дня і обмеження витрат з медичного страхування. Це може привести до зниження мотивації службовців до праці, скоротити стимули працівників на тлі їхнього відчуття соціальної незахищеності, що, у свою чергу, може призвести до зниження моральної працездатності і продуктивності праці.

Огляд досвіду різних країн щодо впровадження різних заходів соціального захисту, підтримки й допомоги довів, що основними новими інструментами соціального обслуговування незахищених верств населення можна вважати:

– облаштування центрів соціальної допомоги і підтримки, які дають можливість нужденним заробляти додаткові кошти до їх доходу, відчувати турботу, поширювати власне коло спілкування, підвищувати самооцінку й реалізовувати свої здібності і таланти, що приводить до підвищення ступеня їх соціалізації;

– упровадження особливих ваучерів на соціальну допомогу, компенсацій і додаткових виплат особам, які доглядають за нужденними. Цей захід дає можливість не тільки підвищити якість наданих послуг, а й створити додаткові місця працевлаштування за рахунок соціальної сфери;

– створення додаткових бюджетів цільового використання, призначених для фінансування задоволення соціальних потреб і поповнення яких здійснюється за рахунок бюджетів різних рівнів, а також фізичних і юридичних осіб;

– розробка збалансованої системи соціального страхування, яка передбачає допомогу, фінансовану страховими фондами з тривалого догляду, підтримуваних схемами медичного страхування.

Про те, як такі прогресивні механізми вже запроваджуються в Україні, йшла мова у грудні 2006 р. на засіданні круглого столу «Розвиток соціальних послуг на рівні громади як механізм забезпечення якості життя інвалідів». Засідання відбулося в межах відзначення Міжнародного дня інвалідів за участю представників міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування, управлінь праці та соціального захисту населення, Українського фонду соціальних інвестицій (УФСІ), громадських організацій, народних депутатів, науковців.

Аналіз зарубіжного досвіду виявив, що в більшості високорозвинених країн і країн з трансформаційною економікою першочерговим питанням є питання пошуку шляхів удосконалення надання соціальних послуг і соціальної допомоги. Основною метою допомоги є підвищення незалежності літніх людей та інвалідів шляхом надання їм грошових коштів на покупку догляду у своєму власному будинку чи для оплати догляду в спеціальних установах. Нова система значно полегшить тягар місцевих бюджетів з соціальної допомоги.

Дослідження досвіду різних країн щодо впровадження різноманітних заходів соціального захисту, підтримки й допомоги довело, що основними новими інструментами соціального обслуговування незахищених верств населення можна вважати:

– облаштування центрів соціальної допомоги і підтримки;

– упровадження особливих ваучерів на соціальну допомогу, компенсацій і додаткових виплат особам, які доглядають за нужденними

– створення додаткових бюджетів цільового використання, призначених для фінансування задоволення соціальних потреб;

– розробка збалансованої системи соціального страхування.

Як свідчить світовий досвід, життя людей з особливими потребами буде якіснішим за умови отримання соціальних послуг у суспільстві, а не в закритих інтернатах.

Незважаючи на різноманітність засобів та інструментів соціального обслуговування, незалежно від країни, загальною рисою всіх заходів можна вважати їх відповідність існуючим соціальним потребам і соціальній інфраструктурі того чи іншого суспільства. Таким чином, дублювання будь-якого заходу, запровадженого в одній країні, слід вважати неможливим в іншій, тому що потрібно брати до уваги особливості й характерні риси її соціальної інфраструктури. За таких обставин є доцільним дослідження соціальної інфраструктури України з метою розробки інструментів підвищення ефективності діючої системи соціального обслуговування в країні.

Список використаних джерел

1. Богиня Д. Державне регулювання перехідних процесів / Д. Богиня // Економіка України. – 1999. – № 5. – С. 5 – 12.
2. Ветрова Н. Особливості впливу соціальних чинників на мотивацію праці в нових умовах / Н. Ветрова // Економіка України. – 1994. – № 11. – С. 93 – 96.
3. Герцберг Ф., Майер М. У. Побуждение к труду и производственная мотивация / Ф. Герцберг, М. У. Майер // Соц. исследования. – 1991. – № 1. – С. 122 – 132.
4. Заславская Т. И., Рывкина Р. В. Социология экономической жизни: очерки теории / Т. И. Заславская, Р. В. Рывкина. – М. : Наука, 1991. – 442 с.
5. Заяц Т. Територіально-галузеве управління сферою відтворення робочої сили України / Т. Заяц // Економіка України. – 1997. – № 7. – С. 36 – 42.
6. Кистерский Л. И. И эксплуатация и сотрудничество / Л. И. Кистерский // МЭ и МО. – 1993. – № 5. – С. 68 – 74.
7. Ламбарт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламбарт. – М.: «Дело», 1993 – 224 с.
8. Мильман В. Э. Рабочая мотивация и удовлетворенность трудом / В. Э. Мильманю – М. : Экономика, 1985.
9. Михеева Ю. Социальная защита / Ю. Михеева // Экономист. – 2003. – № 8. – С. 69 – 74.
10. Наумова С. А. О подходах к построению философско-социологических моделей трудовой мотивации / С. А. Наумова // Ключевые вопросы социологии труда. – М. : Наука, 1988. – 136 с.
11. Червінська Л. П. Мотивація персоналу в менеджменті: стан, проблеми, напрями розвитку / Л. П. Червінська. – К. : Підприємство «Правда Ярославичів», 1997. – 203 с.
12. Шмелев Н. Экономика и общество / Н. Шмелев // Вопросы экономики. – 1996. – № 1.

Надійшла до редколегії 01.12.09

Наукове видання
**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць
Заснований у 1999 р.
Випуск 3 (3), 2009 р.

Редактори О. І. Березовська, А. В. Соколова
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Здано на складання 10.12.09. Підписано до друку 25.12.09.

Формат 60x84 $\frac{1}{16}$. Папір № 1. Ум. друк. арк. 17,68. Обл.-вид. арк. 24,15.

Тираж 100 пр. Зам. № 12/011.

Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1743 від 06.04.2004 р.

Видруковано у повній відповідності до оригінал-макета
ПП «Моноліт»
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Горького, 20