

**В. І. Николаєва**, кандидат педагогічних наук,  
доцент кафедри соціології управління Донецького  
державного університету управління

## **ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ**

*Стаття присвячена обґрунтуванню дієвих засобів і інструментів мінімізації ризиків у державному управлінні системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства, зокрема імплементації громадського моніторингу. Автором узагальнено роль соціального ризику у наданні якісних соціальних послуг в українському суспільстві в сучасних транзитивних умовах. Перед державним управлінням системою соціальної роботи постає завдання забезпечення ефективного захисту громадян від нових соціальних ризиків, згладжування негативного впливу модернізації на певні групи населення. Особливу увагу приділено виникненню соціальних ризиків, їхньому впливу на благополуччя населення, а також способам управління ризиками. Зокрема автором доповнено суттєві способи управління ризиками у контексті організації системи соціальної роботи. Надано фази або умови виникнення потенційного ризику.*

*Обґрунтовано використання моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні, зокрема громадського моніторингу. Громадський моніторинг є складовою частиною всього моніторингу державного управління і альтернативою офіційному моніторингу ефективності державного управління системою соціальної роботи у сучасних умовах. Виокремлено форми, завдання, напрями та принципи здійснення громадського контролю.*

*У висновках підкреслюється, що громадський моніторинг є особливим проявом соціального контролю в умовах демократичної правової держави і розвиненого громадянського суспільства, а також є важливим складником формування ефективного інформаційного механізму державного управління системою соціальної роботи в Україні.*

*Ключові слова: державне управління, ризик, соціальний ризик, система соціальної роботи, соціальні послуги, громадський моніторинг.*

### ***V. I. Nikolaieva. Community monitoring as an effective instrument of risk minimization in public administration of the social work system***

*The article is devoted to substantiation of effective means and instruments of risk minimization in the public administration of the social work system in the conditions of transitive society, in particular implementation of community monitoring. The author summarizes the role of social risk in the provision of quality social services in Ukrainian society in modern transitive conditions. Before the public administration, the social work system is tasked with ensuring the effective protection of citizens from new social risks, mitigating the negative impact of modernization on certain population groups. Special attention is paid to the emergence of social risks, their impact on the well-being of the population, as well as ways of managing risks. In particular, the author supplemented significant ways of risk management in the context of organizing a social work system. Phases or conditions of potential risk are provided.*

*The use of monitoring of social services at local level, including community monitoring, is substantiated. Community monitoring is an integral part of all public administration monitoring, and as an alternative to official monitoring of the effectiveness of public administration in the social work system in the modern conditions.*

*In the course of monitoring the following is carried out: identification, analysis and evaluation of normatively established and actual values of the parameters of provision quality of public services to citizens and organizations, including time and financial costs for obtaining the final result of administrative services; elaboration and implementation of measures aimed at improving the processes of providing public services and improving the quality of their provision; monitoring the dynamics of the values of quality parameters and accessibility of public services and monitoring the effectiveness of measures aimed at improving the satisfaction of citizens and organizations with the quality of social services. Forms, tasks, directions and principles of exercising community control are distinguished.*

*The conclusions emphasize that community monitoring is a particular manifestation of social control in a democratic rule of law and a developed civil society and is an important component of the formation of an effective information mechanism for public administration of the social work system in Ukraine.*

*Key words: public administration, risk, social risk, social work system, social services, community monitoring.*

**Постановка проблеми.** Сучасне суспільство зазнає нині тотальних змін. Ці зміни породжують соціально-економічну і соціально-політичну нестабільність, створюють труднощі в управлінні соціумом в непередбачених, екстремальних ситуаціях, що призводять до певних соціальних ризиків, які тією чи іншою мірою присутні на всіх рівнях життя суспільства. Проблема управління соціальними ризиками ускладнюється тим, що норматив-

но-законодавчі механізми управління, які були розроблені з урахуванням короткого перехідного періоду, вже не відповідають глобальним соціальним змінам суспільства загалом. Соціальні ризики зумовлені багатозначністю соціальних процесів і надзвичайно різноманітні за своїми проявами. Їх класифікують, як правило, на соціально-економічні, політичні та соціокультурні. Належність ризиків до певної соціальної сфери впливає насамперед на характер наслідків, спричинених тим чи іншим ризиком, що тягне за собою розроблення відповідних управлінських механізмів, наявність яких може свідчити про існування реальної соціальної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема управління ризиками, а також питаннями систематизації, структурування й методології аналізу соціальних ризиків займалися видатні українські та зарубіжні дослідники, зокрема Т. Бартон, У. Бек, О. Білявська, В. Вітлінський, А. Вілдавські, Е. Гіденс, О. Грішнова, В. Горбулін, О. Дегтяр, К. Дейк, О. Долгий, М. Дуглас, В. Зубков, С. Корецька, Е. Лібанова, Н. Луман, О. Непомнящий, О. Новікова, О. Осауленко, Т. Пахомова, С. Синчук, Г. Ситник, В. Сороко, П. Вокер, У. Шенкир та інші.

Наразі особливої значущості набувають наукові розвідки, які відображають засоби і методи мінімізації ризиків у державному управлінні системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства. Передумовами актуальності є негативний вплив ризик-факторів на організацію та надання доступних і якісних соціальних послуг.

**Мета статті** – теоретичне обґрунтування запровадження громадського моніторингу як ефективного інструменту мінімізації соціального ризику в державному управлінні системою соціальної роботи.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, ризик може виникати: по-перше, як наслідок впливу зовнішніх факторів (глобалізації, євроінтеграції, транзиту, епідемії тощо) та внутрішніх факторів (політичної ситуації, модернізації, неефективної або помилкової дії суб'єктів та об'єктів державного управління системою соціальної роботи, некваліфікаційні кадри тощо).

Зміна соціальних позицій і суспільної свідомості в умовах відкритості соціальних систем формує нові ризики, й аналіз їхнього впливу на соціальну поведінку стає однією з найбільш актуальних тем у державно-управлінській науці. Потреба вивчення цієї проблематики зумовлена і необхідністю пошуку способів мінімізації ризиків та впливу на ризики в сприятливих для суспільного розвитку напрямках. Ця проблема в умовах українського суспільства, що перебуває в умовах стану транзитивності та підвищеного ризику, набуває особливої актуальності.

Ризик є ймовірнісною категорією, тому характеризувати і вимірювати його необхідно як можливість виникнення певного рівня втрат. Відповідно, оцінка ризику передбачає вимірювання можливого рівня втрат з одного боку, і ймовірність їх виникнення – з іншого.

У кожному конкретному випадку необхідно враховувати різні види ризиків. Це означає, що ефективність управління багато в чому залежить від різновиду ризику та потребує науково обґрунтованої класифікації. Класифікація ризиків дає змогу чітко визначити місце кожного ризику в їхній загальній системі та використовувати для управління ним найбільш ефективні, відповідні засоби та прийоми.

Соціальна робота є особливим видом доцільної та цілеспрямованої діяльності. Її зміст і розвиток має полісуб'єктний, багатофакторний і багаторівневий характер, а тому в ній великий ризик непередбачених обставин і побічних наслідків, значну роль відіграють випадковості, які можуть істотно деформувати запропоновані засоби й поставлені цілі.

У сучасних умовах необхідні не тільки визначення чисельності бідних і соціально вразливих груп населення, а й оцінка ступеня соціальних ризиків, виділення груп, у яких висока ймовірність у перспективі залишатися серед безробітних і низькооплачуваних, виявлення і, по можливості, усунення пасток соціальної ексклюзії. Перед державним управлінням системою соціальної роботи постає завдання забезпечення ефективного захисту громадян від нових соціальних ризиків, згладжування негативного впливу модернізації на певні групи населення. Розуміння соціальної проблеми як ризику веде до підвищення важливості профілактичної або превентивної функції соціальної роботи, необхідності передбачення виникнення кризових ситуацій на основі розуміння, що відбуваються в суспільстві соціально-економічних процесів. У такому контексті соціальна політика може розумітися як менеджмент соціальних ризиків.

Утім, першою фазою розвитку соціального ризику є виникнення в надрах суспільства умов, здатних за певних обставин призвести соціальну систему до кризи і навіть руйнування. Такий стан досліджуваного явища можна визначити як потенційну фазу розвитку соціального ризику. Розгляд стадії потенційного ризику є вкрай необхідним для більш комплексного й цілеспрямованого підходу до питання мінімізації можливостей соціальної кризи, зниження її небезпечних наслідків, запобігання з боку держави втраті управління, системному колапсу. Ризик на цій стадії має максимально можливий потенціал небезпеки для системи або її елементів. Так виникає потенційний ризик, який включає такі фази:

- (1) виникнення об'єктивної проблемної ситуації;
- (2) усвідомлення суб'єктами (суб'єктом) взаємодії її критичного характеру;
- (3) дія (бездіяльність) сторін щодо запобігання її подальшому розвитку;
- (4) перехід потенційного ризику в нову стадію – реальний ризик (у разі успішних дій щодо запобігання) ослаблення або навіть зняття протиріччя (зникнення ризику).

Наразі є чотири способи управління ризиками:

1. Запобігання ризику – усунення дії соціального ризику завдяки збереженню трудового доходу під час реалізації страхового випадку.
2. Ігнорування ризику – відмова від будь-яких способів зниження впливу збитку від реалізації ризику.
3. Поглинання ризику – пряме покриття суспільством матеріального збитку потерпілих громадян, коли держава забезпечує матеріальне існування своїх громадян, що дає змогу класифікувати цей спосіб управління соціальним ризиком як соціальне забезпечення.
4. Розподіл ризику – розкладка ймовірної шкоди у просторі (між усіма членами суспільства) і в часі за допомогою механізму соціального страхування [1].

Вважаємо доцільним доповнити ці способи, на нашу думку, суттєвими саме в контексті управління ризиками в організації системи соціальної роботи (табл. 1).

Таблиця 1

Способи управління ризиками

№	Спосіб управління	Характеристика
1.	Визначення виду ризику та його впливу на систему соціальної роботи	Диференціація ризиків і відбір за ступенем негативного впливу та наслідків
2.	Прогнозування ризику	Передбачення розвитку подій, процесів, програмування, прогнозування впливу на об'єкти соціальної роботи всіх соціальних інститутів суспільства
3.	Оцінка мінімізації впливу ризику	Постійний моніторинг ситуації та якості соціальних послуг

Чим глибші соціальні протиріччя, тим до більш ризикованих ситуацій схильне суспільство. Своєчасна оцінка ступеня ризику завдяки соціальному управлінню, заснованому на вивченні факторів виникнення ризиків і їхньому розвитку, знижує можливості деструкції та хаосу в соціальних зв'язках, мінімізуючи ступінь кризовості соціуму [2]. При цьому важливим моментом є не тільки сам стан кризової ситуації, але й динаміка її зміни в результаті вжитих управлінських рішень. Значну роль в отриманні соціологічної та статистичної інформації про соціально-економічні проблеми, на основі яких виробляються ефективні способи управління, відіграє моніторинг, який реально відображає динаміку соціальних змін. Вважаємо за доцільне приділити особливу увагу моніторингу як ефективному інструменту мінімізації соціального ризику в державному управлінні системою соціальної роботи.

Тільки за допомогою системи моніторингу соціально незахищених верств населення ми можемо вирішувати проблему налагодження належного урахування реальних потреб усіх соціально незахищених верств населення (адресний захист), створити потужну інформаційно-аналітичну базу, що дає змогу здійснювати контроль коштів, що витрачаються, проводити аналіз поточного стану, розробляти Програми-мінімум і Цільові програми.

Наразі прийнято важливі законодавчі акти, які регулюють виконання моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні, – накази Міністерства соціальної політики України:

- Про затвердження методичних рекомендацій із проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг [3];
- Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах [4].

Проте робота з упровадження моніторингу та оцінювання соціальних послуг у практичну діяльність нині перебуває лише на початковій стадії: переважно внутрішній моніторинг і оцінку за узагальненими критеріями, визначеними згаданими методичними рекомендаціями, здійснюють переважно територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг).

Під час моніторингу здійснюються: виявлення, аналіз і оцінка нормативно встановлених і фактичних значень параметрів якості надання державних послуг громадянам та організаціям, зокрема тимчасових і фінансових витрат на отримання кінцевого результату адміністративної послуги; вироблення та реалізація заходів, спрямованих на вдосконалення процесів надання державних послуг та підвищення якості їх надання; відстеження динаміки значень параметрів якості та доступності надання державних послуг і контроль результативності заходів, спрямованих на підвищення задоволеності громадян і організацій якістю надання соціальних послуг.

Громадський моніторинг ефективності та результативності державного управління запроваджується неурядовими організаціями на замовлення або з ініціативи державних органів управління чи інших недержавних організацій. Крім того, громадський моніторинг є складовою частиною всього моніторингу державного управління і альтернативою офіційному моніторингу ефективності державного управління системою соціальної роботи в сучасних умовах.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю:

1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

2) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення;

3) громадські слухання щодо проблем великого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю [2].

Предметом громадського моніторингу може бути широкий спектр питань державного управління, серед них: якість і доступність державних послуг, ефективність діяльності органів виконавчої влади, вплив реформ державного управління на якість життя, на соціально-економічний розвиток та на інтереси соціальних груп, рівень корупції тощо.

Головними завданнями громадського моніторингу є такі:

- аналіз, оцінка і прогноз відповідності ходу реформ, їхніх заходів і результатів інтересам груп впливу;
- рейтинг органів влади на різних рівнях (державному, регіональному, локальному);
- вплив на підготовку та прийняття рішень органів влади, зважаючи на результати моніторингу;
- вплив на оцінку діяльності державних органів та їхніх посадових осіб;
- аргументація для експертизи публічного обговорення дій і рішень органів влади.

Нарешті, і це, напевно, найголовніше – пріоритетним напрямом громадського моніторингу повинне стати реформування державного управління. Це стосується, на нашу думку, насамперед впровадження механізмів управління за результатами, розроблення та реалізації стандартів державних послуг і адміністративних регламентів; оптимізації функцій органів виконавчої влади, протидії корупції, підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, модернізації системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади та ін.

Зауважимо, що громадський моніторинг виконує функцію соціального контролю. Є державний контроль, який відрізняється від громадського контролю. На думку деяких науковців, принципами державного контролю є універсальність, що означає:

- контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; систематичність (проводиться неодноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);
- безсторонність (досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);
- реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);
- дієвість, оперативність, результативність (швидке проведення контрольних дій і реагування на правопорушення);
- гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю) [5].

Зокрема, деякі перелічені вище принципи (універсальності, систематичності, безсторонності, реальності, результативності, гласності) можна віднести до принципів громадського моніторингу.

Реагуючи на зростання ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/216 було підписано затверджену Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [6].

Громадський моніторинг є практичною реалізацією соціального контролю в демократичному суспільстві, особливою формою діяльності, адже, залежно від поставлених завдань, він може включати і контроль, і оцінку, і спостереження, і прогнозування тощо. У найпоширенішому розумінні громадський моніторинг являє собою дослідження певного явища чи процесу. Його характерними рисами є систематичність, комплексність, регламентованість. Очікуваним результатом громадського моніторингу є покращення досліджуваного явища чи процесу, тому особливо важливим є оприлюднення отриманих результатів.

Отже, громадський моніторинг – особливий вид діяльності, суб'єктом якої є інститути громадянського суспільства (громадські організації, окремі громадяни, представники іноземних держав – у визначених законом випадках), а об'єктом – ті процеси (та їхні учасники) і явища суспільно-політичної сфери, які є значущі для суб'єкта здійснення моніторингу.

Від державних органів управління для запровадження громадського моніторингу у сфері соціальної роботи потрібні розроблення і прийняття соціально стійких рішень, які будуть відповідати цілій низці умов. До таких умов перш за все належать такі:

- диференціація та облік груп населення з їхнього соціального стану, ступеня незахищеності, рівня схильності до соціальних ризиків;

- облік і виконання всіх економічних, юридичних, соціальних ініціатив, законодавчо закріплених і таких, що забезпечують кожному громадянину соціальний захист;
- необхідність узгоджених дій у всіх структурах влади – як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, які виконують певні для них функції і несуть правову відповідальність за їх виконання.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, громадський моніторинг є особливим проявом соціального контролю в умовах демократичної правової держави та розвинутого громадянського суспільства, а також є важливим складником формування ефективного інформаційного механізму державного управління системою соціальної роботи в Україні.

Слід зазначити, що політика держави щодо управління соціальними ризиками передбачає розроблення довгострокової програми соціального розвитку та її реалізацію, гарантує соціальний захист певних груп населення, які перебувають у зоні ризику. Тут важливою є тісна взаємодія законодавчих і виконавчих органів влади: перші розробляють стратегію, що передбачає цілу низку управлінських рішень із соціального розвитку, інші – займаються вирішенням законодавчо затверджених завдань.

### Список використаних джерел:

1. Дегтяр О., Непомнящий О. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 1–9.
2. Семігіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/4132> (дата звернення: 13.04.2020).
3. Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг : Наказ Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2013 р. № 904. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13>.
4. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах : Наказ Міністерства соціальної політики України від 20 січня 2014 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14>.
5. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_9\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8).
6. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016>.

### References:

1. Dyehtyar O., Nepomnyashchyy O. (2017) Napryamy udoskonalennya zasobiv upravlinnya sotsial'nyym ryzykom [Areas of improvement of social risk management tools]. *Visnyk NUTSZU. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of NUTSU. Series: Public Administration]. Vol. 1 (6). P. 1–9 [Ukraine].
2. Semyhina T. (2009) Hromads'kyy kontrol' yak mekhanizm poperedzhennya porushen' u sferi okhorony zdorov'ya [Public control as a mechanism for preventing health disorders]. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/4132> [Ukraine].
3. Accounting Ministry of Social Policy of Ukraine (2013). Pro zatverdzhennya metodychnykh rekomendatsiy z provedennya monitorynhu ta otsinky yakosti sotsial'nykh posluh : Nakaz Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrayiny vid 27.12.2013 r. № 904 [Order of MSP “On approval of methodological recommendations for monitoring and evaluation of the quality of social services”] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13> [Ukraine].
4. Accounting Ministry of Social Policy of Ukraine (2014). Pro zatverdzhennya Poryadku vyznachennya potreb naselelnya administratyvno-terytorial'noyi odynytisi u sotsial'nykh posluhakh : Nakaz Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrayiny vid 20.01.2014 r. № 28 [Order of MSP “On Approval of the Procedure for Determining the Needs of the Population of the Administrative-Territorial Unit in Social Services”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14> [Ukraine].
5. Shevchuk B. (2012) Yevropeys'ki pryntsyipy nalezhnoho vryaduvannya ta reforma systemy orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukrayini [European principles of good governance and reform of the system of executive bodies in Ukraine]. *Demokratychnye vryaduvannya* [Democratic governance]. Vol. 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_9\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8) [Ukraine].
6. Prezydent Ukrainy. (2015). Pro spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. No 68/2016 [On Promoting Civil Society Development in Ukraine: Presidential Decree]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016> [Ukraine].