



**Надія Кабаченко,**  
кандидат філософських наук, професор,  
завідувач кафедри "Школа соціальної роботи"  
Національного університету "Києво-Могиллянська академія"

## Проблеми державного управління у сфері соціального захисту бездомних

У статті розглядаються підходи до організації системи заходів для соціального захисту бездомних в Україні, аналізується концепція соціального захисту бездомних, формування системи управління наданням послуг бездомним, шляхи вдосконалення нормативної бази, що визначає концептуальні засади управління в цій сфері.

*Ключові слова:* соціальний захист, бездомність, заклади для бездомних.

In the article there is a review provided of the approaches to organizing the system of social protection measures for homeless people in Ukraine, as well as analysis of the concept of homeless people' social protection, development of management system for social services for homeless people, the ways to improve existing legal framework that determine fundamentals for public administration in this area.

*Key words:* social protection, homelessness, institutions for homeless people.

*Постановка проблеми.* Після прийняття в 2005 р. Закону України "Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей" значно активізувалися зусилля суб'єктів управління на всіх рівнях, спрямовані на допомогу та підтримку бездомних людей. Ключову роль у цьому процесі відіграє Міністерство праці та соціальної політики, яке разом із кількома громадськими організаціями лобіює як на місцевому, так і національному рівні створення та розвиток системи послуг для бездомних. Їх спільними зусиллями було розроблено низку нормативних документів, які склали основу для розвитку системи соціального захисту бездомних, накопичено певний досвід їх застосування та надання послуг бездомним. Практично вся ця діяльність є інноваційною в Україні та вимагає вивчення й аналізу з метою визначення проблем на шляху її розвитку та вдосконалення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Оскільки система соціального захисту бездомних в Україні перебуває лише на початковому етапі формування, вона ще не стала предметом вивчення та аналізу з боку вчених. Тому тема є не розробленою. Можна назвати лише окремі публікації,

де лише побіжно, в контексті розгляду інших аспектів бездомності, увага приділяється зазначеній темі. В їх числі роботи Н.М.Гринчук, В.А.Гошовської та Л.І.Ільчука [1-2].

*Мета* даного дослідження полягає у вивченні проблем управління, які виникають у процесі розвитку системи соціального захисту бездомних в Україні, та визначенні можливих шляхів та методів їх розв'язання.

*Виклад основного матеріалу.* Упродовж останніх кількох років Міністерством праці та соціального захисту було розроблено низку документів, які регламентують структуру закладів для бездомних, організацію управління ними та регулюють їх діяльність. До їх числа входять Типове положення про центр обліку бездомних громадян [3], Типові положення про заклади соціального захисту для бездомних громадян, такі як центр реінтеграції бездомних громадян, будинок нічного перебування, соціальний готель [4]; Форма посвідчення про взяття на облік для сприяння здійсненню реєстрації бездомних громадян та відновлення їх документів (затверджено наказом Мінпраці від 7 квітня 2006 р. №114 "Про організацію роботи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 30 березня 2006 р. № 404") [5]; Форма звітності № 1-БГ "Звіт про діяльність закладів соціального захисту для бездомних громадян" та інструкції щодо її заповнення (затверджено наказом Мінпраці від 17 липня 2006 р. № 264). Також розроблені нова редакція кваліфікаційних характеристик посади "соціальний працівник" та кваліфікаційні характеристики посади "директор закладу соціального захисту для бездомних громадян" (затверджено наказами Мінпраці від 27 квітня 2006 р. № 274 та від 27 квітня 2006 р. № 275); інструкція про організацію надання соціально-медичних послуг і санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів у закладах соціального захисту для бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Крім того, розроблено Порядок взаємодії закладів соціального захисту для бездомних громадян та осіб, звільнених із місць позбавлення волі, із закладами охорони здоров'я щодо надання медико-санітарної допомоги цим категоріям громадян (затверджено спільним наказом Мінпраці та МОЗ від 24 січня 2007 р. № 28/26) [6], а також Порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України з метою забезпечення відновлення документів та реєстрації місця знаходження громадян (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 червня 2006 р. № 600) тощо.

Разом з тим для того щоб управління цією системою було ефективним, необхідно визначити науково-теоретичні засади, які покладені в основу її розвитку. Аналіз наведених вище документів свідчить про те, що вони потребують подальшого вдосконалення та уточнення, оскільки мають фрагментарний характер, часто їх положення не узгоджені між собою.

Очевидно, що саме Концепція соціального захисту бездомних громадян, прийнята в квітні 2008 р., покликана сформулювати основні підходи,

принципи та моделі управління, які будуть відображатися та розвиватися в регулятивних документах.

Прийняття Концепції стало важливим кроком на шляху розвитку системи соціального захисту бездомних. Разом з тим доцільно звернути увагу на те, що вона має дещо обмежений характер, а формулювання мети Концепції стосується лише деяких аспектів політики щодо бездомних, оскільки йдеться, насамперед, про "основні напрями створення системи реінтеграції бездомних громадян для запобігання їх соціальному виключенню та дискримінації" [7]. При цьому поза увагою розробників залишилася та обставина, що послуг з реінтеграції потребує лише частина бездомних людей, які вже є соціально виключеними.

Важливо наголосити, що не менш важливим є запобігання соціальному виключенню бездомних. Воно стосується, насамперед, розвитку системи послуг та підтримки, які передбачають профілактичні заходи та мають на меті запобігання виникненню бездомності. Також тут мова може йти про заходи, пов'язані з підтримкою та допомогою, які були б спрямовані на подолання стану бездомності на початковому етапі його виникнення та зменшення для особи ризику розвитку стану соціального виключення.

Таким чином, можна стверджувати, що послуги та заходи з реінтеграції бездомних необхідні лише тоді, коли вже має місце процес чи стан соціального виключення. Водночас існує велика група бездомних людей, які не є соціально виключеними і не потребують послуг з реінтеграції, а лише мають необхідність в житлі (помешканні для проживання) чи наймні "місці для проживання". Також існує велика група соціально уразливих людей, які перебувають у стані ризику втратити житло та набуті статус бездомного чи вже нещодавно стали бездомними. Потреби цієї групи також не пов'язані з послугами, що стосуються реінтеграції.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що мета Концепції в існуючому вигляді занадто обмежує зміст та заходи політики щодо бездомних, значна частина яких повинна бути спрямована на профілактику бездомності, полегшення стану бездомності та подолання стану бездомності (безпритульності), що не пов'язано з реінтеграцією.

Разом з тим аналіз концепцій і теоретичних засад, що визначають та формують структуру політики щодо бездомності й систему управління в західних державах, свідчить про те, що вони значно відрізняються від тих, що використовуються в Українській державі. Якщо в Україні йдеться про "соціальний захист бездомних", то в більшості західних держав основною метою політики щодо бездомності є скорочення кількості бездомних чи подолання бездомності. Відповідно наявність житла та можливість надати особі помешкання для проживання чи фінансову підтримку, яка дасть змогу людині наймати житло за ринковою ціною, є визначальними складовими політики щодо бездомності. Наприклад, заходи щодо профілактики бездом-

ності сформульовані в "Плані дій щодо бездомності в Дубліні (Ірландія) в 2004-2006 роках" і включають скорочення:

- тимчасового та термінового проживання з метою розв'язання житлових проблем, особливо для молодих людей і сімей з дітьми та одиноких людей;
- рівня повторної бездомності;
- рівня бездомності серед специфічних груп ризику [8].

Відповідно, провідними розробниками та виконавцями такої політики на національному рівні є міністерства чи інші організації, відповідальні за розвиток житлових програм, а також місцева влада, до компетенції якої належить фінансування будівництва житла чи розробка різноманітних програм його підтримки, включаючи соціальне житло.

В Україні основна відповідальність за розробку та здійснення політики щодо бездомності покладається на Міністерство праці та соціальної політики України. Згідно з відповідним Положенням Мінпраці "організовує та координує роботу з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі", а також "сприяє розвитку системи реінтеграції бездомних громадян та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, їх працевлаштуванню, створенню і розвитку центрів їх обліку, закладів соціального захисту для бездомних громадян та установ для осіб, звільнених з місць позбавлення волі, забезпеченню належного рівня надання соціальних послуг у будинках нічного перебування, притулках, центрах реінтеграції, центрах соціальної адаптації, соціальних готелях тощо" [9].

Тобто ті напрями діяльності, які визначаються як основоположні та пріоритетні в політиці щодо бездомних у західних країнах, а саме профілактика та допомога в знаходженні підходящого житла чи помешкання для бездомної людини, функціями Міністерства не передбачені.

Тому доцільно говорити про те, що Мінпраці уповноважене працювати саме з безпритульними людьми, тобто йдеться про первинну форму бездомності, у той час як інші міністерства та місцева влада мають бути відповідальні за фінансування житлових програм та створення відповідного житлового фонду для колишніх безпритульних людей, які, незважаючи на те, що проживають у різного типу закладах Мінпраці, як і раніше залишаються бездомними.

Міністерство праці та соціальної політики не в змозі забезпечити надання житла бездомним людям, тому до його компетенції слід віднести допомогу та підтримку лише тих груп людей, які не в змозі проживати самостійно. Також варто брати до уваги те, що, як свідчить досвід, навіть за умови, що особа успішно пройшла програму реінтеграції, влаштувалася на роботу (тобто отримала повний пакет послуг, передбачених у рамках соціального захисту) ризик того, що вона знову стане безпритульною, залишається. Цей ризик, насамперед, пов'язаний із тим, що рівень заробітної плати та ринкова ціна на житло є незіставними величинами: плата за житло, навіть найгіршої якості, в кілька разів перевищує ту суму, яку здатна платити особа,

заробітна платня якої є мінімальною, чи трохи вищою за останню. При цьому будь-які програми, що мали б на меті надання бездомним доступного житла, а також житла чи проживання з підтримкою, відсутні. Також немає і програм, що передбачали б надання субсидій на оренду чи найм житла, що є досить поширеними видами підтримки в багатьох зарубіжних країнах.

Що стосується соціального житла, то воно, передусім, призначене людям, які мають пільги та тривалий час перебувають на черзі, а бездомні люди, як правило, до цих категорій не належать. Іншою особливістю підходів до формування системи управління в Україні є те, що питання організації та координації роботи щодо бездомних постійно пов'язуються з питаннями соціального захисту осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Очевидно, що багато колишніх ув'язнених мають проблеми із знаходженням житла, але це дві відмінні групи клієнтів, потреби яких дуже відрізняються, тому і послуги, які плануються для них, поєднувати недоцільно.

Організація функціонування системи підтримки бездомних людей повинна орієнтуватися на різноманітні групи бездомних людей та їх специфічні потреби. Важливим чинником, який має бути одним з визначальних, є мотивація та здатність бездомної людини проживати самостійно. Тому пріоритетною серед концептуальних засад, які повинні братися до уваги при плануванні заходів з надання та підтримки бездомних, є орієнтація на розвиток багаторівневої системи організації послуг. Як приклад можна навести трирівневу систему організації послуг у Швеції [10].

Перший рівень включає послуги, які надаються в притулках та денних центрах і доступні всім бездомним. Другий рівень передбачає надання послуг тим клієнтам, які змогли протягом певного часу дотримуватися відповідних вимог (не вживати алкоголь, наркотики, не здійснювати асоціальних вчинків тощо) та продемонстрували бажання повернутися до нормального життя.

Як правило, такі послуги надаються в інших місцях, тобто заклади другого рівня територіально розташовані не поряд із притулком чи в тому ж самому приміщенні, а в іншому місці. Це принципово важливо, оскільки мотивує людину до змін, нового статусу, допомагає змінити ідентичність "бездомного".

Приміщення в закладах такого типу набагато краще облаштовані, більш комфортні, кількість людей, які там проживають, значно менша, ніж у притулках, кожен має окрему кімнату чи квартиру в спільному будинку. Мешканці також зобов'язані дотримуватися правил, які передбачають постійне проживання в закладі, дотримання певного режиму тощо. Власне тут діє програма, спрямована на реінтеграцію особи, відновлення втрачених та налагодження нових соціальних зв'язків, у тому числі і між самими мешканцями закладу. Її складовою є заохочення клієнта до роботи: це може бути робота як у самому закладі, так і на робочих місцях на підприємствах, в офісах тощо. Деякі з таких закладів мають свої власні майстерні, де можна працювати, виготовляючи товари на замовлення.

Програма третього рівня передбачає допомогу клієнту в знаходженні помешкання для самостійного проживання, допомогу в організації самостійного проживання, а також підтримку та нагляд соціальної служби в особі соціального працівника протягом першого періоду самостійного життя (залежно від потреб клієнта вони можуть тривати від одного до двох років).

Ця система є досить ефективною, насамперед тому, що враховує конкретні потреби, мотивацію бездомної особи до зміни свого статусу та становища, а також пропонує підтримку та нагляд з боку відповідних соціальних служб, що мають фахівців та необхідні ресурси для забезпечення самостійного проживання клієнта. Очевидно, що її вивчення та застосування в Україні могло б стати суттєвим внеском у розвиток сучасної результативної політики щодо бездомних і визначення відповідної структури та методів управління.

*Висновки.* Таким чином, можна стверджувати, що система державного управління у сфері соціального захисту бездомних лише починає формуватися і перебуває на початковому етапі. Аналіз документів, які покликані регулювати цю діяльність, свідчить про те, що вони потребують подальшого вдосконалення. Це, по-перше, пов'язано з необхідністю їх узгодженості між собою та приведення у відповідність із тими функціями, які покладаються на відповідні органи, для регулювання діяльності яких ці нормативні документи призначені. По-друге, концептуальні засади, на основі яких розроблялися регулюючі документи, не ґрунтуються на детальному вивченні досвіду інших країн. Концепція реінтеграції бездомних людей, яка займає чільне місце в системі соціального захисту в Україні, у світі є лише одним із багатьох можливих напрямів роботи з бездомними. Крім того, управління у сфері соціального захисту бездомних в Україні не включає необхідних ресурсів для вирішення проблеми бездомності, оскільки остання пов'язана з браком житла, у той час як Міністерство праці та соціальної політики та його регіональні структури не уповноважені вирішувати питання надання житла. В їх компетенції лише надання тимчасового притулку. Таким чином, структура управління соціальним захистом бездомних є на сьогодні недосконалою, оскільки поза її межами залишаються принципово важливі для досягнення цілей ресурси та методи діяльності.

*Напрями подальших досліджень.* Запропоноване дослідження є підґрунтям та може служити поштовхом для подальшого вивчення як теоретичних, так і практичних аспектів державного управління у сфері соціального захисту бездомних, його концептуальних засад, створення та розвитку необхідних структур, акумуляції ресурсів тощо.

### **Список використаних джерел**

1. Гринчук Н. Бездомність як соціальне явище в містах України / Н. Гринчук // Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - С. 395-401.

2. Гошовська В. А. Бездомність в Україні як негативне соціальне явище / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук // Українські реалії соціальної держави : навч. посіб. - К. : НАДУ, 2007. - С. 40-58.

3. Типове положення про центр обліку бездомних громадян : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 берез. 2006 р. № 404). - Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=404-2006-%EF>

4. Типове положення про заклади соціального захисту для бездомних громадян, такі як будинок нічного перебування, центр реінтеграції бездомних громадян, соціальний готель : затверджено наказами Мінпраці від 14 лют. 2006 р. № 31 та від 3 квіт. 2006 р. № 98). - Режим доступу : URL : <http://www.uazakon.com/document/fpart26/idx26963.htm>

5. Про організацію роботи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України : Наказ Мінпраці від 7 квіт. 2006 р. № 114 від 30 берез. 2006 р. № 404. - Режим доступу : [http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=46127&cat\\_id=34950](http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=46127&cat_id=34950)

6. Порядок взаємодії закладів соціального захисту для бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, з закладами охорони здоров'я щодо надання медико-санітарної допомоги цим категоріям громадян : затверджено спільним наказом Мінпраці та МОЗ від 24 січ. 2007 р. № 28/26. - Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart03/idx03069.htm>

7. Концепція соціального захисту бездомних громадян Кабінету Міністрів України від 17 квіт. 2008 р. № 639-р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Making it home: An Action Plan on Homelessness in Dublin 2004-2006. Dublin: Homeless Agency. - 2004. - Режим доступу : <http://www.lenus.ie/hse/bitstream/10147/45639/1/8525.pdf>

9. Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1543 (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 101 (101-2008-п) від 27 лют. 2008 р.). - Режим доступу : [http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=35054&cat\\_id=34901](http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=35054&cat_id=34901)

10. Кузнецов П. С. Адаптация бомжей к трудовой деятельности в Швеции / П. С. Кузнецов // Рос. журн. соц. работы. - 1997. - № 2. - С. 158-167.

**Ольга Крентовська,**

*кандидат наук з державного управління,*

*докторант кафедри соціальної*

*і гуманітарної політики НАДУ*

## **Дослідження моделі соціальної політики держави як складної функціональної системи**

У статті проведено аналіз наукових підходів до дослідження моделей соціальної політики держав різного типу, їх класифікацій. Досліджуються основні властивості національної моделі соціальної політики як складної функціональної системи.