

УДК 364.044.42

Семигіна Тетяна

## КОНЦЕПЦІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-КОНСУЛЬТАТИВНИХ ЦЕНТРІВ З ПИТАНЬ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

*В Україні розпочалося створення експериментальних інформаційно-консультативних центрів (далі - ІКЦ) при обласних управліннях соціального захисту населення. Їхньою метою є вироблення нових підходів до створення національної концепції інформаційно-консультативної роботи з населенням із соціальних питань, яка і подосі перебуває в зародковому стані. Вивченню досвіду створення та перших кроків діяльності ІКЦ в Житомирі й Дніпропетровську присвячено подану нижче статтю.*

### Постановка проблеми

Реформи соціальної системи в Україні перебувають у колі підвищеної уваги громадськості, адже населенню доводиться стикатися з постійними змінами у цій галузі, й для багатьох часто залишається незрозумілим, яким чином ці зміни вплинуть на їхнє життя. Тому важливою складовою демократичного реформування державного управління в Україні є створення реальних можливостей отримання пересічним громадянином інформації про структуру, завдання та діяльність органів державної влади.

Але дані опитування громадської думки, проведеного в грудні 1998 р. "Соціс-Геллап", свідчать про те, що *громадськість* не розуміє і не вважає себе поінформованою щодо процесу реформування соціального захисту:

- лише 2% опитаних вважають себе добре поінформованими;
- велика кількість респондентів - 68% - вважає, що вони поінформовані погано або навіть гірше, ніж погано;
- 28% - взагалі нічого не знають про нинішній процес реформ [1].

*Велика кількість усних та письмових звернень громадян до центральних органів влади свідчить не тільки про низький рівень задоволення соціальних прав, але й відсутність системи належного інформування населення*

(на місцевому рівні). Так, лише Міністерством праці та соціальної політики України в 1998 році розглянуто 24947 письмових звернень, що на 3519, або на 16,4% більше, ніж у 1997 році. Протягом 1998 року на особистому прийомі побувало 3150 відвідувачів, що на 496 (20%) більше в порівнянні з 1997 роком. "Аналіз листів свідчить, що однією з причин звернень громадян до Міністерства є бажання перевірити правильність рішень, прийнятих місцевими органами, а також одержати консультацію..." [2]. Тоді як у західноєвропейських країнах зі зверненнями громадян працюють місцеві органи влади.

*Розпорошеність установ, що займаються питаннями соціального захисту, призводить до того, що громадяни не розуміють, яка саме установа правомочна давати відповідь на конкретне запитання.*

*В управліннях (відділах) соціального захисту населення відсутні:*

- відповідні підрозділи з інформаційно-консультативної роботи;
- фахові консультанти, котрі б володіли знаннями нормативно-правової бази й навичками ведення професійної бесіди;
- спеціалісти здатні підготувати інформаційні матеріали так, аби вони були доступні й зрозумілі для різних соціальних груп...

*Низький рівень розвитку*

відсутність апаратного та програмного забезпечення, інформаційних моделей системи соціальної допомоги, баз даних одержувачів грошової допомоги та соціальних послуг призвів до невідлагодженості інформаційних потоків в системі соціального захисту. Отже, проблема, що вивчалася, полягала у визначенні ефективної моделі державного ІКЦ з питань соціального захисту населення.

### Методологія вивчення проблеми

При вивченні поставленої проблеми застосовувався метод документального аналізу, аналіз даних соціологічних досліджень, статистичних даних, літературних джерел у поєднанні з емпіричним підходом (безпосередня участь у підтримці створення пілотних ІКЦ; спостереження за їх діяльністю; розробка проекту Типового положення про обласний/районний/ІКЦ з питань соціального захисту населення).

Вивчення проблеми зосереджувалося як на врахуванні засобів соціальної взаємодії, так і технології управління.

Обране до розгляду завдання було розподілено на низку підзавдань, що уможливило виокремити такі аспекти аналізу:

- структурний,
- функціональний,
- нормативний,
- операційний,
- інструментальний [4].

Таблиця 1.

### Логічний квадрат функцій соціальних інституцій

	явні	латентні
Функції		
Дисфункції		

Окрім цього, при вивченні проблеми використовувався так званий "логічний квадрат" функцій [5]:

Такий підхід дозволяє побачити не тільки очевидні переваги, але й очевидні та приховані недоліки запропонованих моделей ІКЦ.

Варто зазначити, що при аналізі не вивчалися економічні (фінансові) показники та зміни кількості усних і письмових звернень громадян Житомирської та Дніпропетровської областей, оскільки цього не дозволяв зробити темпоральний чинник.

### Інформаційно-роз'яснювальна робота як складова соціальної роботи та соціальної політики

Взаємозв'язок соціальної роботи та соціальної політики чи не найбільше відчувається в їхньому комунікативному компоненті. Адже одна з функцій соціального працівника - це донесення до клієнта відповідної інформації, консультування, яким чином цю інформацію можна застосовувати [6].

Як відомо, соціальна політика має бути орієнтована не тільки на розроблення, ухвалення та виконання рішень, але й пояснення змін у законодавстві, підвищення довіри громадян до уряду. "Жодна модель [соціальної політики] не буде діяти, якщо її не сприймають ті, на кого спрямована соціальна політика"[7].

Однак інформацію можна збирати та використовувати по-різному. Як правило, дефіцит зрозумілої та однозначної інформації спричиняє багато проблем у роботі. У сучасному світі доступ до інформації, іншими словами, інформаційна свобода залишається лише "теоретичним", або абстрактним поняттям, якщо ті, хто найбільше її потребують, не мають можливості отримати конкретні відомості. Інколи інформація надається у такій формі, що вона не може бути "перетравлена" людиною, яка її потребує,

Таке міркування може розглядатися як обґрунтування необхідності системи "зв'язків з громадськістю" (ЗГ). Зокрема, на Заході ЗГ це - окрема важлива галузь, що має як позитивні, так й негативні риси.

Останнім часом установи соціального обслуговування мусили докласти чималих зусиль, аби зрівнятися з комерційними структурами приватного сектору економіки у їхній спроможності донести до суспільства чи його окремих груп необхідну інформацію. В Україні цей процес було розпочато лише недавно, проте вже створено необхідні умови для застосування цінного досвіду роботи інших країн. Крім цього, з огляду на вимоги, що визначені у проекті Закону України "Про державну соціальну допомогу" щодо пріоритетності забезпечення прав громадян на отримання послуг та надання допомоги тим, хто найбільше її потребує, можна сказати, що необхідність надавати належну інформацію про систему соціального захисту особам, котрі звертаються за цими відомостями, може у майбутньому стати актуальною й складною проблемою.

Необхідно створити інформаційні канали, якими громадяни мали би можливість вільно користуватися і які поєднували би управлінські структури як по горизонталі, так і по вертикалі [8]. Там, де цих каналів немає, правдиву інформацію замінюють чутки та плітки, що, як правило, завдає шкоди репутації організації. Використання новітніх технологій може допомогти справі, але не є панацеєю.

### **Практика інформаційно-консультативної роботи в існуючій державній системі соціального захисту населення України**

Інформаційно-консультативна робота з населенням в органах виконавчої влади здійснюється відповідно до Закону України "Про звернення громадян" (усні та письмові) та інструкцій Кабінету Міністрів України, що регулюють процедурний порядок роботи з документами (зверненнями, запитамі тощо), а також Положення про Міністерство праці та соціальної політики України.

У відділах (управліннях) соціального захисту населення організовано особистий прийом громадян, який проводиться фахівцями управлінь. У складних випадках для роз'яснення викликаються фахівці різних

відділів. Прийом громадян проводить і керівник відділу(управління). Як фахівці, так і керівники органів соціального захисту населення не мають освіти за фахом "Соціальна робота" і, в кращому разі, є юристами. Спеціально організованих підрозділів з консультування у відділах (управліннях) немає. Консультативна робота з населенням не усвідомлюється органами соціального захисту як пріоритетна. Наприклад, у паспорті Уманського управління соціального захисту населення, де відображені напрями та складові діяльності, взагалі не згадана інформаційно-консультативна робота [9].

В Україні, через брак фінансових і людських резервів, інформаційні матеріали для населення не готуються (листівки, буклети, брошури тощо). Інформування населення засобами масової інформації не завжди ефективно, оскільки в системі соціального захисту відсутні підрозділи та фахівці з питань зв'язків із громадськостю.

Кваліфіковане вивчення громадської думки, інформаційних потреб населення, збирання та аналіз реальної інформації про соціальне становище населення, створення єдиної бази даних одержувачів різних соціальних допомог не стало поки що складовою дієвої системи соціального захисту населення. Але необхідність поліпшення ситуації в цій царині задекларована як одне з завдань сучасної соціальної політики [10]. Функціональні, нормативні та інструментальні аспекти цього завдання були втілені при створенні пілотних/експериментальних ІКЦ в Житомирі та Дніпропетровську і репрезентують дещо інші підходи до інформаційного забезпечення. Пріоритетним напрямом діяльності Житомирського центру є особистий прийом громадян та надання їм консультацій, у Дніпропетровську - моніторинг системи соціального захисту й створення моделі комп'ютерної бази даних на одержувачів соціальної допомоги.

### **Концепція та практика діяльності пілотного Житомирського ІКЦ**

Концепція Житомирського ІКЦ визначалась Технічним завданням Тасіс-проекту "Соціальний захист в Україні", що реалізовувався Міністерством праці та соціальної політики України в 1996-1998 роках. Нині центр підтримується голланд-ським проектом і функціонує як структурний підрозділ управління соціального захисту населення Житомирської облдержадміністрації.

Головна довгострокова мета ЖЦ (очевидна функція) - підвищення обізнаності населення відносно реформи соціального захисту в Україні, поліпшення інформованості громадян стосовно своїх прав на соціальний захист. На ІКЦ були покладені такі завдання [11]:

- прийом відвідувачів, надання відповідей з усіх питань соціального захисту;
- допомога у вирішенні проблеми "Куди звернутись?";
- надання загальної інформації з усіх аспектів соціального захисту різним цільовим групам населення шляхом виготовлення та розповсюдження інформаційних листівок, брошур, бюлетенів тощо;
- налагодження та покращання контактів з місцевими засобами масової інформації з питань соціального захисту;
- проведення інформаційних кампаній у тісній співпраці із засобами масової інформації для висвітлення конкретних невідкладних питань соціальної політики;
- поліпшення інформаційного обміну між різними установами, причетними до системи соціального захисту населення області;
- інформування громадськості, надання допомоги у проведенні досліджень у сфері соціального захисту та моніторингу у співробітництві з офіційними особами, відповідальними за моніторинг, аналіз та прогнозування.

У центрі працює 6 чоловік: директор, заступник директора, спеціалісти. Центр офіційно відкрито 26 травня 1998 року. Пріоритетними напрямками в роботі були: консультування на особистому прийомі,

виготовлення інформаційних брошур для населення, підготовка роз'яснювальних матеріалів у засобах масової інформації, підготовка матеріалів для інформаційних куточків у рай(міськ)управліннях соціального захисту, районних відділах субсидій, інтернатних установах, сільських та селищних Радах.

У процесі діяльності з'ясувалося, що: центр потребує фахівців, глибоко обізнаних із правовими питаннями соціального захисту (частина співробітників центру змінилася); консультування часто виходить за межі компетенції управління соціального захисту населення й стосується питань зайнятості, охорони праці тощо, виникають певні об'єктивні та суб'єктивні протиріччя між керівництвом управління та керівництвом ІКЦ. Зрештою, центр був зареєстрований як самостійна юридична особа. У його Статуті, затвердженому розпорядженням голови Житомирської облдержадміністрації, зазначено: "Житомирський обласний інформаційно-консультативний центр з питань соціального захисту населення є інформаційним закладом, заснованим на комунальній власності області, підпорядкований управлінню соціального захисту населення Житомирської обласної державної адміністрації" [12]. Центр фінансується з обласного бюджету, але може мати й додаткові джерела фінансування.

Нині центр працює над створенням трьох ІКЦ в тих районах, звідки надходить найбільше звернень.

### **Концепція та практика діяльності пілотного Дніпропетровського ІКЦ**

Інформаційно-консультативний центр управління соціального захисту населення Дніпропетровської облдержадміністрації створено за технічної допомоги Тасіс-проекту "Підтримка розвитку політики надання соціальної допомоги та послуг в Україні". Центр відкрито згідно з розпорядженням обласної державної адміністрації ( від 29 квітня 1998 р.) 1 вересня 1998 р., і затверджено Положення

про його діяльність [13]. Він був повністю укомплектований працівниками (7 чоловік), комп'ютерною та мноточковою технікою й розпочав свою роботу.

Як зазначено в бюлетені центру [14], його завданнями (функціями) є:

- розроблення інформаційної моделі надання адресної допомоги (на базі Красногвардійського району М.Дніпропетровська); створення інформаційної бази даних одержувачів пенсій і допомог, субсидій, сімей із дітьми, одиноких, інвалідів, клієнтів територіального центру та послуг і допомог, які вони отримують;
- створення системи інформування населення про державну соціальну політику;
- моніторинг соціальних проблем населення області з метою прийняття управлінських рішень;
- вивчення громадської думки різних категорій населення з питань ефективності функціонування підрозділів системи соціального захисту (проведення соціологічних досліджень);
- вивчення, узагальнення і розповсюдження кращого досвіду підрозділів системи;
- співпраця з недержавними організаціями щодо надання допомоги різним верствам населення.

Однак після одного року діяльності центру виявилися певні (очевидні) дисфункції - звільнилася майже половина працівників. Це пояснюється тим, що на функціональному, нормативному та операційному рівнях діяльність центру не відповідала звичній системі роботи управління соціального захисту населення, і співробітники центру не отримали статусу "державних службовців" з усіма привілеями, що випливають з цього правового статусу, отже, мали низьку заробітну платню й низький рівень мотивації. Латентна дисфункція полягала в тому, що центр, власне, не займався безпосередніми консультаціями громадян, як через брак відповідно підготовлених кадрів і брак кадрів узагалі, так і через свідомий ухил в аналітичну роботу зі створення інформаційно-облікової системи одержувачів соціальної допомоги.

### **Вироблення інтегративного підходу до створення ІКЦ**

Питання розроблення стратегії розвитку державних інформаційно-консультативних центрів з питань соціального захисту населення є прерогативою Міністерства праці та соціальної політики України.

Найголовнішою передумовою для розвитку інформаційно-консультативної роботи є система управління інформацією, чи, як мінімум, наявність відповідної стратегії для початкового етапу [15]. Організації, тобто в даному випадку Міністерству праці та соціальної політики України, необхідно стратегічно визначитися щодо наступних питань:

а) які види інформації Міністерство має надавати своїм працівникам, починаючи з тих, хто займає найважливіші керівні посади, головам управлінь, спеціалістам, а також "рядовим" працівникам;

б) на які інші джерела інформації можна покластися (наприклад, Державний комітет з статистики);

в) яку нову інформацію Міністерство потребуватиме у майбутньому (отриману шляхом збору даних, досліджуючи або аналізуючи інші інформаційні джерела);

г) яку інформацію та в якій формі Міністерство вважає за необхідне готувати та надавати громадянам (включаючи тих, що мають проблеми з читанням).

Необхідно також визначитися стосовно того, що містить у собі поняття *консультування*.

На думку представників Міністерства праці та соціальної політики України, висловлену під час спеціального інтерв'ювання (В.М.Руденко, заступник міністра; І.І.Хорєв, начальник відділу звернень громадян; О.С.Якубенко, провідний спеціаліст прес-служби), консультування в державному ІКЦ із питань соціального захисту - це роз'яснення державних рішень із соціальної політики.

Проте консультування можна поділити на:  
а) надання базової інформації;

б) пряме консультування (бесіди "віч-на-віч" соціальних працівників з громадянами);

в) консультування з спеціалізованих питань (як правило, це надання допомоги у вирішенні питання "куди звернутись?" після отримання первинної інформації, наданої при прямому консультуванні);

г) отримання та забезпечення відповідей на скарги (що може збігатися з вищезазначеним типом консультування, але обробку та облік відповідної інформації можна робити окремо; скарги надаються письмово або усно);

д) робота зі зверненнями чи постановами, відносно яких було визначено відповідний термін виконання, чи право відшкодування завданих збитків у юридичному порядку. Виходячи з попереднього досвіду, можна зазначити, що робота зі зверненнями громадян є найбільш результативною, коли вона ведеться окремо від інших видів діяльності і, якщо це можливо, її організовано в окремому від загального відділу з надання консультацій населенню приміщенні.

Створення системи інформаційної політики, спрямованої, зокрема, на підвищення обізнаності громадян щодо своїх соціальних прав, було складовою діяльності Тасіс-проекту "Сприяння розвитку політики надання соціальної допомоги та послуг в Україні", що реалізовувався у Міністерстві праці та соціальної політики України. Упродовж 1998 року було організовано кілька заходів, спрямованих на узгодження підходів до вдосконалення інформаційно-консультативної роботи Міністерства. Зокрема, "круглий стіл" щодо перспектив становлення інформаційно-консультативних центрів в Україні (листопада 1998 р.). В процесі обговорення була досягнута домовленість, що Тасіс-проект надаватиме консультативну допомогу у розробці нової комунікативної стратегії Міністерства праці та соціальної політики, а саме, в розвитку системи інформаційно-консультативних центрів.

При визначенні можливих функціональних обов'язків ІКЦ до уваги брався досвід створення і роботи відповідних установ у

Житомирі та Харкові, концепція інформаційно-консультативної роботи, представлена під час "круглого столу" "Перспективи становлення інформаційно-консультативних центрів" заступником міністра праці та соціальної політики України В.Руденком, так само як і досвід, отриманий у рамках даного проекту при створенні Дніпропетровського ІКЦ, а також європейські підходи до консультативної роботи з населенням.

Розроблено перший варіант проекту Положення про обласний/районний інформаційно-консультативний центр з питань соціального захисту населення [16]. Державному ІКЦ відповідно до покладених на нього завдань запропоновано такі види діяльності:

- прийом відвідувачів, надання відповідей на всі питання соціального захисту;
- допомога у вирішенні проблеми "Куди звернутись?"
- організація надання відповідей на письмові звернення;
- підготовка інформаційно-консультативних матеріалів для депутатів обласної / районної/ради;
- організація усних консультацій для депутатів обласної ради;
- аналіз усних і письмових звернень громадян; підготовка стандартних відповідей та інформаційних матеріалів на найбільш типові запитання;
- аналіз запитів і звернень депутатів;
- надання загальної інформації з усіх аспектів соціального захисту різним цільовим групам населення шляхом виготовлення та розповсюдження інформаційних листівок, брошур, бюлетенів, буклетів тощо;
- співпраця з засобами масової інформації у висвітленні невідкладних питань соціальної політики;
- здійснення методичного керівництва районними ІКЦ;
- організація інформаційного забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади, які займаються питаннями соціальної політики;
- надання допомоги у проведенні досліджень у сфері соціального захисту та

моніторингу у співробітництві з офіційними особами, відповідальними за моніторинг, аналіз та прогнозування;

- підтримання зв'язків з громадськими організаціями, профспілками, благодійними організаціями, об'єднаннями громадян, сприяння в наданні їм консультативної допомоги з питань соціального захисту населення;

- вивчення, узагальнення та поширення позитивного досвіду соціальної роботи.

У проекті Положення записано, що центр мусить складатися щонайменше з двох відділів: *консультування громадян та інформаційного забезпечення (прес-служби)*. У центрі також можуть бути створені й інші відділи та сектори з відповідним штатом: *відділ/сектор аналізу та прогнозування; методичний відділ тощо*. Однак неможливо форсувати створення ІКЦ в регіонах без інституційних змін на центральному рівні. Впровадження нової інформаційної концепції потребує функціонального перегляду існуючої моделі роботи системи соціального захисту населення. Інакше впровадження ІКЦ призведе до дисфункцій, що вже мали місце в Житомирі та Дніпропетровську.

### **Пропозиції та рекомендації**

Для розв'язання проблем створення державних інформаційно-консультативних

центрів з питань соціального захисту на урядовому рівні необхідно не тільки затвердити Типове положення про центри, а й визначити:

- правовий статус співробітників ІКЦ (внесення до реєстрів державної служби);

- систему фахової підготовки та перепідготовки спеціалістів, що надаватимуть консультації в усній та письмовій формі;

- систему методичного забезпечення новою законодавчою та нормативно-правовою інформацією.

### **Висновки**

Неможливо всю інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань соціального захисту населення виконувати на центральному рівні. Роз'яснювальна, як і аналітична (моніторингова) діяльність має розвиватися на місцевому та регіональному рівнях.

На основі досвіду роботи у пілотних ІКЦ в Житомирі та Дніпропетровську й керуючись визначеними Міністерством праці та соціальної політики напрямами реформування, необхідно розробити стратегічний підхід до розвитку інформаційної й консультативної роботи з питань соціальної допомоги, яка б спиралася на інтегративний підхід в діяльності регіональних ІКЦ.

1. *Уайтфілд С* Використання допомоги та ставлення до реформування системи соціальної допомоги в Україні: результати опитування. - Київ: Матеріали програми Тасіс, 1999.

2. Праця та соціальна політика в Україні: Аналітично-статистичний збірник. - Київ: Соцінформ, 1999. - С. 111-112.

3. *Рейд С*. Огляд систем і процесів соціального забезпечення. - Київ: Матеріали програми Тасіс, 1999.

4. Справочное пособие по социальной работе/под ред. А.М.Панова, Е.И.Холостовой. - М.: Юрист, 1997.-С.113.

5. *Мертон Р*. Явные и латентные функции//Американская социологическая мысль: Тексты./Под ред В.И.Добренкова. - М., 1994.- С.379-448; *Безручко Е*. Роль социального страхования в защите должностных лиц (на примере ФРГ)//Системный подход в социальной работе. - М.: Институт социальной работы, 1997.-С.150-151.

6. Энциклопедия социальной работы :В3 т. Пер. сангл.-М., 1993-1994. -Т.1-С.9;Т.2-С31,191,213.

7. *Новікова О*. Концепція соціальної політики: проблеми та шляхи розв'язання//Соціальна політика і соціальна робота.-1998. -№1-2. -С.7.

8. СагачГ. М., ЄрмаковІ.Г. Основи зв'язків із громадськістю("Паблікрилейшнз).- Київ, 1997. - 63с.
9. Паспорт Уманського управління соціального захисту населення.
10. Основні напрями соціальної політики України на 1997-2000 роки (розділ "Інформаційне забезпечення"). -Київ:Соцінформ, 1997. -С.62-63.
- 11 .Перший державний центр соціальних консультацій//Соціальна політика і соціальна робота-1998. -№3.-С.79-80.
- 12.Статут Житомирського інформаційно-консультативного центру.
- 13 .Положення про Дніпропетровський інформаційно-консультативний центр.
- 14.Соцінформ:Бюлетень Дніпропетровського інформаційно-консультативного центру. -Травень 1999р.
- 15.Літерз Г. Створення інформаційної консультативного центру в Міністерстві праці та соціальної політики України-Київ: Матеріали програми Тасіс, 1999.
- 16.Проект Положення про обласний/районний інформаційно-консультативний центр з питань соціального захисту населення. -Київ: Матеріали програми Тасіс, 1999.

*Semyghina Tetyana*

## CONCEPT AND PRACTICE OF THE STATE SOCIAL INFORMATION AND CONSULTATION CENTRES

The article is devoted to the question of activities of pilot social information and consultation centres. When defining possible functions of oblast/raion information and consultation centres, considered was the experience gained in the process of creation and operation of the relevant institutions, located in Zhytomyr and Dniepropetrovsk, as well as the possible concept of communication and consultation activity of MOLASP.