

УДК 352:364.7

DOI: 10.24144/2524-0609.2018.43.99-106

Кальченко Лариса Володимирівна

кандидат педагогічних наук, доцент

докторантка кафедри соціальної педагогіки

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

м.Старобільськ, Україна

доцент кафедри корекційної педагогіки та інклюзії

Львівський національний університет імені Івана Франка, м.Львів, Україна

larysakalchenko@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7763-5851>

МІЖВІДОМЧІ БАР'ЄРИ В РІШЕННІ ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ У ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ МІСТА

Анотація. У статті розкрито проблему міжвідомчої взаємодії державних соціальних установ у процесі попередження явища соціального сирітства в територіальній громаді міста. Мета статті: визначити основні бар'єри міжвідомчої взаємодії у процесі превенції соціального сирітства. Методи дослідження: теоретичного пізнання – аналіз, синтез, систематизація, класифікація, узагальнення для з'ясування змісту базових понять дослідження, обґрунтування сутності міжвідомчої взаємодії у процесі превенції соціального сирітства; емпіричні: діагностичні (методи опитування – анкетування, фокус-групи), соціально-педагогічний експеримент та моніторинг для вивчення стану досліджуваної проблеми; статистичні (кількісна та якісна обробка даних за допомогою методів математичної статистики для порівняння й підтвердження отриманих результатів дослідження). Визначено основні принципи цієї взаємодії та міжвідомчі бар'єри, що ускладнюють даний процес. Запропоновано шляхи подолання міжвідомчих бар'єрів на засадах соціального партнерства та залучення недержавних організацій до співпраці із місцевими органами влади у процесі превенції соціального сирітства. Обґрунтовано важливість міжсекторного партнерства державних та неурядових соціальних інституцій у справі попередження явища соціального сирітства на етапі подолання сімейного неблагополуччя в умовах територіальної громади міста.

Ключові слова: міжвідомча взаємодія; міжвідомчі бар'єри; соціальне сирітство; превенція; міжсекторне партнерство; територіальна громада міста.

Вступ. Питання міжвідомчої взаємодії соціальних інституцій, що задіяні у рішенні проблеми соціального захисту дітей, їх права на виховання в сім'ї, попередження сімейного неблагополуччя та соціального сирітства, а також міжсекторного партнерства у сфері співпраці громадських організацій та місцевих органів влади є вкрай актуальним сьогодні. Так, у преамбулі Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року, прийнятій 5 квітня 2017 р., зазначено, що в Україні ще не сформовано ефективну модель надання соціальних послуг сім'ям із дітьми у територіальних громадах. Достатньо низьким все ще залишається рівень охоплення сімей соціальними послугами, через недостатню чисельність фахівців із соціальної роботи, які надають соціальні послуги сім'ям, в тому числі превентивні, реалізація яких дає змогу зменшити наслідки соціального неблагополуччя (Національний план, 2017). У зв'язку із цим, Міністерство соціальної політики України, у 2017 році визначило п'ять пріоритетів діяльності, чотири з яких стосуються системи охорони дитинства і сьогодні поступово впроваджуються безпосередньо в нових об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Серед актуальних завдань Мінсоцполітики є: забезпечення прав дітей; сприяння продуктивній зайнятості, залучення громадян до ринку праці; децентралізація системи соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад; запровадження ефективного адресного надання державної соціальної допомоги (Мінсоцполітики, 2017).

Одним із перших пріоритетів Мінсоцполітики ставить сьогодні налагодження конструктивної взаємодії центральних органів виконавчої влади щодо реформування закладів в найкращих інтересах дитини та конструктивної співпраці з громадськими об'єднаннями щодо покращення якості послуг дітям і сім'ям у громаді, розв'язанні соціальних проблем. Враховуючи це, актуальність проблеми превенції со-

ціального сирітства в умовах територіальної громади міста та розвитку міжвідомчої взаємодії, також міжсекторного партнерства державних, громадських соціальних інститутів у її вирішенні не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна палітра наукових досліджень, що присвячені вивченню питань міжвідомчої взаємодії та міжсекторного партнерства державних установ і громадських об'єднань у суспільній практиці рішення соціальних проблем є різноманітною. Серед науковців, які досліджують проблему взаємодії, соціальної взаємодії та її педагогічний аспект можна назвати: І.Андрощук, А.Белкіна, С.Корогаєву, А.Кравченко, М.Щевандріна, С.Ящука (педагогіка взаємодії); питання міжвідомчої і міжсекторальної взаємодії у соціально-педагогічній роботі та соціальній практиці вивчають: О.Аксьонов, С.Верейкіна, М.Варбан, Т.Вовк, А.Дружиніна, С.Копилова, О.Лісовець, С.Омельченко, В.Пігіда, С.Терницька, С.Холостова, К.Шендеровський, В.Ячменев, Л.Яшук; соціологічні аспекти проблеми міжвідомчої взаємодії у соціальній сфері досліджували Л.Готчина, Т.Протасова, І.Черняєва; правові – А.Демко, Н.Заворотнюк, О.Харченко; психологічні – С.Кожушко, В.Шмідт та інші. Однак наявні наукові розвідки здебільшого торкаються дефінітивного дискурсу щодо категорії «міжвідомча взаємодія», її принципів та механізмів, специфіки управління закладами різної відомчої підпорядкованості та їх взаємодії у процесі рішення соціальних проблем різних категорій населення, технологічних аспектів її здійснення. Що ж до питання міжвідомчих бар'єрів у процесі превенції соціального сирітства та шляхів їх подолання в умовах територіальної громади міста і міжсекторного партнерства, то поки що цей аспект є недостатньо дослідженим.

Саме це і зумовило **мету даної статті**, яка полягає у визначенні основних бар'єрів міжвідомчої взаємодії у процесі превенції соціального сирітства та роз-

критті шляхів та способів їх подолання в умовах територіальної громади міста. **Завдання дослідження:** 1) шляхом опитування фахівців соціальних установ державного й недержавного сектору визначити найбільш поширені міжвідомчі бар'єри, що виникають у їх взаємодії як суб'єктів територіальної громади міста у процесі превенції соціального сирітства; 2) запропонувати можливі ефективні шляхи вирішення міжвідомчих бар'єрів під час взаємодії суб'єктів територіальної громади міста, залучених до превентивної діяльності щодо соціального сирітства. **Методи дослідження.** Основними методами дослідження є: методи теоретичного пізнання – аналіз, синтез, систематизація, класифікація, узагальнення для з'ясування змісту базових понять дослідження, обґрунтування сутності міжвідомчої взаємодії у процесі превенції соціального сирітства; емпіричні: діагностичні (методи опитування – анкетування, фокус-групи), соціально-педагогічний експеримент та моніторинг для вивчення стану досліджуваної проблеми; статистичні (кількісна та якісна обробка даних за допомогою методів математичної статистики для порівняння й підтвердження отриманих результатів дослідження).

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи мету дослідження, варто відмітити, що рішення проблеми соціального сирітства, а саме його попередження є можливим за умови залучення соціальних інституцій різного відомчого підпорядкування. Сьогодні, за законодавством України, питаннями соціального захисту дітей та їх прав на виховання в сім'ї, сімейних формах виховання та попередження проблеми сімейного неблагополуччя займаються державні інституції підпорядковані чотирьом міністерствам: Міністерству соціальної політики, Міністерству освіти і науки України, Міністерству охорони здоров'я та Міністерству внутрішніх справ. Також до цього процесу долучаються громадські об'єднання недержавного сектору, що утворюють різноманітні організації, благодійні фонди, соціальні спільноти світського і релігійного спрямування, що у своїй суспільній щоденній практиці реалізують конкретні заходи й соціальні проекти, спрямовані на допомогу і підтримку українських сімей з дітьми, дітей та молоді, які потрапили у складні життєві обставини або знаходяться у ситуації ризику виникнення соціального сирітства.

Однак, як показує сучасна суспільна практика, між основними суб'єктами процесу превенції соціального сирітства у територіальній громаді міста все ще виникають певні складності, що можна визначити як міжвідомчі бар'єри у взаємодії. Виходячи із даної теоретичної сентенції, вважаємо за потрібне спочатку чітко розставити дефінітивні акценти й надати сутнісні характеристики основних понять даного дослідження: превенція соціального сирітства в умовах територіальної громади міста, суб'єкти превенції соціального сирітства, міжвідомча взаємодія та міжвідомчі бар'єри, що, на нашу думку, стане концептуальним підґрунтям подальшого наукового пошуку щодо розв'язання поставленої мети дослідження.

Проаналізувавши зміст проблеми соціального сирітства та причини його виникнення, ми розглядаємо превенцію соціального сирітства в умовах територіальної громади міста як систему комплексних заходів суб'єктів територіальної громади (індивідуальних (окремі активні жителі) і колективних (державні соціальні інституції, недержавні некомерційні громадські організації, сусідські групи та інші мікроструктури)), спрямованих на випередження розвитку ситуації сімейного неблагополуччя та виявлення і

локалізацію причин, провокуючих складні життєві обставини сім'ї й ризик виникнення явища соціального сирітства, їх подолання на рівні перших криз шляхом активізації ресурсів самої сім'ї та громади з метою недопущення ситуації відмови від дитини або її бездоглядності чи безпритульності.

Основними суб'єктами соціально-педагогічної превенції у громаді можуть виступати: державні і комунальні, приватні заклади дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти; органи і заклади соціальної підтримки сімей, дітей та молоді (комісії з питань захисту прав дитини, служби у справах дітей), соціальні центри різних форм власності, серед яких: центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; центри соціально-психологічної допомоги; соціальний центр матері та дитини; центри соціально-психологічної реабілітації дітей (притулки для дітей); соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; центри «Укріплення сім'ї»; кризові центри; центри розвитку громад; ресурсні центри, тощо; заклади культури, діяльність яких спрямована на створення умов для забезпечення розвитку творчості людини та задоволення інтелектуальних, духовних, культурних потреб громадян; медичні установи і заклади, а саме: жіночі консультації та пологові будинки і школи відповідального батьківства при них; клініки дружні до молоді при міських поліклініках і сімейні лікарні; органи Національної поліції превенції, підрозділи ювенальної превенції (підрозділи Національної поліції України у справах дітей); об'єднання громадян, недержавні некомерційні громадські організації, суспільські об'єднання, клуби активних батьків, волонтери та ін., які пріоритетною метою своєї діяльності декларують соціальну підтримку та допомогу дітям, молоді та сім'ям.

Міжвідомчу взаємодію ми розглядаємо як різновид соціальної взаємодії, сторонами якої виступають соціально орієнтовані суб'єкти (підвідомчі заклади, територіальні установи, окремі громадські інститути, об'єднання), що досягають своїх цілей шляхом спеціалізованих, професійних заходів та цілеспрямованих дій. *Міжвідомча взаємодія щодо вирішення соціальних проблем у громаді* – це процес узгодження форм, засобів та способів рішення загальнозначущих соціальних проблем із врахуванням інтересів населення громади та територіально-управлінської специфіки взаємодіючих сторін (Кальченко, 2018).

Міжвідомча взаємодія суб'єктів територіальної громади міста щодо превенції соціального сирітства ґрунтується на конкретних *принципах*, а саме: *соціальної взаємодії, адресності, гласності, законності, комплексності*.

Принцип соціальної взаємодії становить першочергове джерело, основу превентивної діяльності органів державної і місцевої влади, територіальних суб'єктів громади, громадських інститутів та об'єднань щодо попередження соціального сирітства і співпраці із сім'ями у СЖО, вразливими до соціальних ризиків. Соціальна взаємодія – це форма соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та у взаємному впливі людей, соціальних спільнот; це система взаємозумовлених соціальних дій, зв'язаних циклічною залежністю, при якій дія одного суб'єкта є одночасно причиною і наслідком у відповідь дій інших суб'єктів (Валієв, 2016). Цей принцип забезпечує порядок формування відносин між суб'єктами превенції, що не дозволяє відкидатися від заданих цілей, формує зацікавленість у кінцевих результатах роботи – зниження рівня соціально-

го сирітства; передбачає взаємний вплив та взаємний зв'язок суб'єктів превенції у громаді, координацію їх діяльності шляхом узгодження дій.

Принцип адресності полягає у визначенні конкретних виконавців та закріплення за ними відповідного кола завдань з превенції соціального сирітства, реалізація яких є необхідною задля досягнення поставлених цілей.

Принцип гласності передбачає своєчасне, широке та регулярне інформування громадян через ЗМІ щодо роботи з попередження соціального сирітства, притягнення батьків до відповідальності за неналежне виконання батьківських обов'язків з метою формування суспільної думки, певного соціального простору щодо привернення уваги громади до проблеми соціального сирітства та зниження рівня бездоглядності й безпритульності дітей, залучення батьківської спільноти, сусідських об'єднань у громаді до вирішення питань превенції щодо даного соціально негативного явища.

Принцип законності передбачає виконання законів України та відповідних нормативно-правових актів щодо роботи із сім'єю та дітьми.

Принцип комплексності включає реалізацію системно-комплексного підходу до організації процесу превенції соціального сирітства у роботі з сім'єю та вплив на неї із врахуванням усіх аспектів: соціально-економічних, соціокультурних, моральних, психолого-педагогічних, медико-правових тощо.

Зasadничим принципом ефективності міжвідомчої взаємодії виступає *соціальне партнерство*, що забезпечує узгодженість інтересів та можливостей різних сторін. Міжвідомчу взаємодію на принципах соціального партнерства використовують при організації спільної роботи державних, некомерційних, благодійних організацій, органів державної влади та місцевого самоврядування із суспільством (громадою) в цілому, з окремими категоріями, групами ризику щодо вирішення різноманітних соціальних проблем в умовах територіальної громади, у нашому випадку – із сім'ями щодо попередження складних життєвих обставин, причин виникнення сімейного неблагополуччя, соціального сирітства. Однак, як показує практика, у процесі міжвідомчої взаємодії суб'єктів превенції соціального сирітства іноді виникають складності різного характеру, що прийнято називати бар'єрами.

Під поняттям «*міжвідомчі бар'єри*» у науковій теорії розуміють обставини (суб'єктивного й об'єктивного характеру), що ускладнюють досягнення мети учасниками взаємодії, перешкоджають координації дій та спільному прийняттю рішень, наданню соціальної допомоги тим, хто її потребує (Протасова, 2004).

Для з'ясування характеру міжвідомчих бар'єрів, що виникають між суб'єктами процесу превенції соціального сирітства у територіальній громаді міста, у 2013 році нами було утворено дві фокус-групи, одна з числа фахівців центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (ЦСССДМ) м. Луганська та м. Хмельницького і Луганського та Хмельницького обласних ЦСССДМ, у кількості 47 осіб, друга – включала представників громадських організацій (ГО): ГО „Сімейний консультативний центр „Радість” (м.Луганськ), ГО „Сім'я” – пізнавально-ігровий Центр свідомого батьківства (м.Луганськ), ГО „Центр свідомого батьківства „Божья коровка” (м.Луганськ), Обласна громадська організація „Школа мам” (м. Рівне), Хмельницький обласний благодійний фонд „Сім'я і дитина”, Благодійна організація «Луганське обласне відділення «Міжнародної благодійної організації «Бла-

годійний фонд «СОС Дитяче містечко», загальною чисельністю 52 особи, які прийняли участь у груповому інтерв'ю та анкетуванні щодо проблем і недоліків взаємодії та співпраці державних і громадських інституцій у процесі вирішення соціальних проблем громадян. Проаналізувавши відповіді учасників фокус груп та систематизувавши й узагальнивши їх, ми спробували класифікувати міжвідомчі бар'єри у взаємодії суб'єктів превенції соціального сирітства в умовах територіальної громади міста згідно специфіки даного процесу та виділили наступні *міжвідомчі бар'єри: організаційно-управлінські, функціонально-правові, економічні, культурно-комунікативні, соціально-психологічні*, сутність кожного з яких розкриємо далі.

Організаційно-управлінські міжвідомчі бар'єри у взаємодії суб'єктів превенції на території громади міста, з точки зору учасників обох фокус-груп, проявляються у різномірності підпорядкування державних установ та закладів, залучених до процесу превенції соціального сирітства, що належать до різних відомств і функціонують, підпорядковуючись окремим міністерствам (їх вертикальним структурам від центральних до територіальних органів влади на місцях), а отже вирішують внутрішньо корпоративні завдання й керуються переважно відомчими інтересами, які й реалізують на практиці, аніж реальними інтересами дитини та її сім'ї. Тобто, як зазначають практики, можна говорити про існування загальної схеми дій установ різних відомств з конкретною категорією та випадком ризику соціального сирітства, але при цьому на практиці спостерігається «...відсутність скоординованої роботи у діях структурних підрозділів відповідальних за реалізацію державної політики соціального захисту дитинства...» (Лист Мінсоцполітики, 2017) та єдиної міжвідомчої моделі взаємодії суб'єктів превенції соціального сирітства як єдиного цілого і на державному рівні, і на рівні місцевого самоврядування (ОТГ, територіальних громад міст, тощо), що ускладнює даний процес.

Серед ключових чинників, що породжують даний вид міжвідомчих бар'єрів, можна виділити також відсутність чіткого механізму виявлення й обліку сімей, які знаходяться у соціально небезпечному становищі (що тотально відбувалося до 2014 року (Лист МОНУ, 2014)), несвоєчасність інформування відповідальних органів щодо випадків бездоглядності і безпритульності дітей, сімейного неблагополуччя й ризику соціального сирітства через складність інституціональної системи суб'єктів превенції (заорганізованість, «паперова» тяганина), а також відсутність системи оперативного сповіщення всіх суб'єктів і, як наслідок, їх пізнє залучення до надання необхідних превентивних послуг. Відсутність як поінформованості, так і просоціальної активності членів територіальних, сусідських громад щодо інформування відповідних державних структур про відомі їм випадки ризику соціального сирітства, складних життєвих обставин дітей, їх сімей та соціальної допомоги таким сім'ям, відмітили як прояв даного виду міжвідомчих бар'єрів обидві фокус-групи.

Ще одним чинником виникнення організаційно-управлінських міжвідомчих бар'єрів, як зазначили представники НДО, є організаційний консерватизм у роботі державних органів та установ, соціальних центрів, які є суб'єктами превенції соціального сирітства та надають допомогу дітям і сім'ям соціально вразливих категорій громади, що проявляється, нажал, у використанні застарілих знань і навичок, в діяльності застарілих організаційних структур, фіксованому графіку роботи деяких з них (з 9 до 18

години, включає вихідні дні), у той час як складні життєві обставини сімей та дітей не мають графіків та вихідних.

Функціонально-правові міжвідомчі бар'єри – це процесуальні складності, що виникають під час реалізації повноважень суб'єктів превенції щодо соціальної підтримки і допомоги, захисту соціально вразливих сімей із дітьми.

Проявом даного виду бар'єрів є формалізованість дій соціальних інституцій різного відомчого підпорядкування, що здійснюють заходи превентивного характеру з не допущення явища соціального сирітства, працюючи із сім'ями, які потрапили у складні життєві обставини. Як зазначили представники першої фокус-групи з числа фахівців ЦСССДМ, вагомим чинником, що формує даний бар'єр, виступає недостатня кількість фахівців соціальної роботи, які задіяні у процесі превенції соціального сирітства, раннього виявлення кризових сімей, планування та надання їм соціальних послуг згідно потреб, координації і взаємодії усіх структур, що надають такі послуги. Ще однією причиною, з нашої точки зору, також є професійна некомпетентність багатьох спеціалістів центрів соціальних служб, через відсутність у них фахової підготовки, професійної освіти, що впливає на якість (ефективність) соціальних послуг, які надаються дітям, сім'ям та молоді у СЖО, в тому числі й ситуації ризику по соціальному сирітству, провокує випадки порушення їх прав на ефективний соціальний захист, допомогу та підтримку. Варто відмітити також, зі слів представників другої фокус-групи, випадки неналежного виконання зобов'язань спеціалістами щодо захисту прав та інтересів дітей, коли при наявності інформації про дітей, які знаходяться у соціально небезпечному становищі, заходи щодо їх вилучення проводяться несвоєчасно, що веде до низки негативних наслідків (випадків приниження, домагань, побоїв дітей в асоціальних сім'ях, тощо).

Функціонально-правові міжвідомчі бар'єри також виникають і через недосконалість законодавчої бази, яка регламентує процес соціального захисту дітей у СЖО та спрямована все ще на боротьбу із проявами і наслідками соціальних проблем сімей з дітьми, а не їх попередження, проявляються у хаотичності законотворчої діяльності, іноді неузгодженості та відсутності механізмів реалізації прийнятих законів, що призводить до посилення суб'єктивного чиннику у процесі міжвідомчої взаємодії, який залежить від моральності, світогляду, ідеології, релігійних вподобань, політики і традицій суб'єктів громади залучених до процесу превенції соціального сирітства. Прояви суб'єктивного чинника впливають і на рішення суб'єктів превенції щодо початку взаємодії, контакту з іншими суб'єктами, усвідомлення необхідності спільної діяльності з ними, а також на результативність рішення соціальних проблем сімей та дітей групи ризику по соціальному сирітству.

Однією з проблем, що породжує функціонально-правові бар'єри міжвідомчої взаємодії у процесі превенції соціального сирітства є питання співпраці державних соціальних суб'єктів із недержавними громадськими організаціями, об'єднаннями та відсутності законодавчо закріплених повноважень НДО щодо оперативної допомоги і підтримки сімей у СЖО, соціального захисту дітей групи ризику по соціальному сирітству.

Поява *економічних міжвідомчих бар'єрів* у взаємодії суб'єктів превенції соціального сирітства в територіальній громаді міста, як зазначили обидві фокус-групи опитаних нами фахівців ЦСССДМ та

представників НДО, залежить від ресурсної бази закладів та установ (кадри, фінанси, інформація, матеріально-технічне забезпечення), що задіяні у процесі попередження виникнення ситуацій ризику соціального сирітства, а також від обсягу їх фінансування з місцевих бюджетів, тобто виділення коштів з бюджету територіальної громади міста на превентивну діяльність.

Культурно-комунікативні міжвідомчі бар'єри у взаємодії суб'єктів превенції соціального сирітства, за визнанням представників обох фокус-груп, можуть виникати через індивідуально-особистісне несприйняття взаємодії, причиною якого є індивідуалізм фахівців соціальних установ та об'єднань, що залучені до процесу превенції соціального сирітства, вікова різниця та різний професійний досвід, кваліфікація і компетентність спеціалістів, корпоративна культура, повноваження формальних та неформальних лідерів, їх зацікавленість (мотивація) у взаємодії або її відсутність у превентивній роботі, розуміння її важливості й першочерговості перед діяльністю з ліквідації наслідків ситуації сімейного неблагополуччя – соціального сирітства.

Культурні бар'єри міжвідомчої взаємодії відображаються на стосунках взаємодіючих сторін. До культури стосунків входить уміння правильно використовувати повноваження, які надаються, уміння грамотно аналізувати інформацію та робити відповідні висновки, приймати адекватні до ситуації рішення. Культура стосунків між взаємодіючими сторонами багато в чому визначається їх загальним культурним рівнем і формує процеси взаємодії. Низький рівень культури створює сприятливі умови для свавілля бюрократичного апарату. Конструктивній взаємодії перешкоджає також різниця в цінностях представників різних відомств. Культура визначає форми взаємодії, цінності – її сенс.

Проблемою також є слабкий контроль над реалізацією механізмів і принципів міжособистісної взаємодії. На сьогодні все ще не розроблено систему контролю, санкцій та стимулів. Важливим проявом культурно-комунікативних міжвідомчих бар'єрів є неузгодженість дій суб'єктів процесу превенції соціального сирітства, що проявляється у неузгодженості інтересів, цілей, позицій та дій і перешкоджає ефективності превентивної діяльності.

Комунікативні бар'єри також викликають хаотичне передавання інформації, що призводить до не повного отримання відомостей про випадок суб'єктами громади та впливає на ефективність спільної роботи щодо превенції соціального сирітства і своєчасної допомоги сім'ям і дітям групи ризику по соціальному сирітству, або ж до великої кількості суперечливої інформації, що також ускладнює міжвідомчу взаємодію.

Ще одним чинником формування культурно-комунікативних міжвідомчих бар'єрів виступає відсутність стійких горизонтальних зв'язків між суб'єктами превенції соціального сирітства у громаді міста. Горизонтальні канали комунікації забезпечують передачу інформації на окремому ієрархічному рівні, під час проведення міжвідомчих робочих нарад, координаційних зустрічей, що сприяє повноті поінформованості суб'єктів превенції про випадок ризику соціального сирітства. Але в разі не сформованості горизонтальної комунікації між суб'єктами превенції можуть спостерігатися ситуації закритості інформації та більшої затрати робочого часу на збирання повної інформації про сім'ю, дитину групи ризику по соціальному сирітству, що впливає на процес своєчасного надання превентивних послуг і

може провокувати поглиблення проблем соціально вразливих сімей.

Своєрідним наслідком культурно-комунікативних бар'єрів, що виникають під час взаємодії суб'єктів територіальної громади міста щодо превенції соціального сирітства, є *соціально-психологічні міжвідомчі бар'єри*, які проявляються у соціально-психологічному кліматі, атмосфері взаємодії та відображають рівень групової взаємодії, проблеми у міжособистісних стосунках фахівців, стиль керівництва, згуртованість у справі допомоги сім'ї вийти зі складних життєвих обставин, взаємодопомогу, підтримку, спільну відповідальність тощо. Психологічні бар'єри – це психологічний стан, що перешкоджає виконанню будь-яких дій, вирішенню завдань, недовірі сприйняття, що формують складності у міжособистісному спілкуванні, у досягненні взаєморозуміння, у здатності адекватно оцінювати проблеми, шукати спільні шляхи їх вирішення (Агеев, 1990). Найчастіше психологічні бар'єри можуть бути пов'язані із боязню втрати статусу, вірністю традиційним технологіям, з новизною ситуації (випадку), із невизначеністю, ризиком і небезпекою, із незвичними зовнішніми умовами, відсутністю гнучкості та швидкості мислення, неготовністю до виконання поставлених завдань, тощо.

Отже, усвідомлюючи все вище означене, а також звертаючи увагу на завдання 2018-2019 років з плану заходів щодо реалізації «Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року» (Національна стратегія, 2013), які полягають: у впровадженні нових соціальних технологій, спрямованих на раннє виявлення сімей з дітьми, які перебувають в складних життєвих обставинах; у вихованні відповідального батьківства; запобіганні випадкам відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав, нами були запропоновані наступні шляхи подолання міжвідомчих бар'єрів у процесі превенції соціального сирітства в умовах територіальної громади міста (Кальченко, 2012; Кальченко, 2018):

– *формування єдиного управлінського, інформаційного, оперативного простору в умовах територіальної громади міста шляхом запровадження єдиної моделі міжвідомчої взаємодії з превенції соціального сирітства у територіальній громаді міста («Єдина модель»)*, що ґрунтується на принципах: партнерської взаємодії суб'єктів громади міста з превенції соціального сирітства; розподілу соціальної відповідальності між ними; раннього виявлення випадків соціальної вразливості сімей і дітей; індивідуального та сімейно орієнтованого підходів у наданні допомоги дітям і сім'ям групи ризику по соціальному сирітству.

Адже зрозуміло, що своєчасно виявлені й вирішені складні життєві обставини сім'ї можуть не допустити розвиток і поглиблення соціальних проблем та більш важких наслідків. Інформація ж щодо проблем сім'ї може бути відома правоохоронним органам, освітнім структурам, закладам охорони здоров'я, соціального захисту, працівникам житлово-комунальної сфери тощо, діяльність яких між собою регламентована спільною угодою та прийнятим алгоритмом дій у вирішенні випадків соціального ризику по соціальному сирітству. Важливим джерелом інформації щодо фактів перебування дітей у соціально небезпечному середовищі є безпосередньо й населення, сусідські громади, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, які знають про складну ситуацію сімей, що проживають поруч. Але, на жаль, вони не завжди поінформовані про існування та специфіку діяльності установ соціальної

сфери, що можуть надати кваліфіковану допомогу в разі життєвої кризи. Саме тому важливо *проводити інформаційно-просвітницьку роботу із населенням* щодо існування на території громади мережі установ соціально-підтримуючого характеру через соціальну рекламу, індивідуальну роботу, виїзні інформаційні акції соціальних закладів допомоги і підтримки на місця, в громаду;

– *забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів громади у процесі превентивної діяльності шляхом міжвідомчої інтеграції*, що полягає у створенні інтегративного органу координації міжвідомчої взаємодії (наприклад, Координаційна рада з питань превенції соціального сирітства та запобігання сімейному неблагополуччю), введення у практику єдиних форм документів, визначення міжвідомчих критеріїв ефективності превентивної роботи, створення єдиної інформаційної бази сімей, що знаходяться у СЖО, соціального паспорту громади, залучення до роботи громадських, недержавних організацій, волонтерських об'єднань громадян й інших суб'єктів територіальної громади;

– *створення соціально-підтримуючого середовища сім'ї та дитини (окремої особистості) групи ризику по соціальному сирітству в межах міської територіальної громади* через організацію освітніх (просвітницьких), виховних, соціально-психологічних, рекреаційних, соціально-правових, соціально-побутових умов та заходів, а також активізацію суб'єктів громади до участі у їх реалізації і залучення до цього процесу, з одного боку, ресурсів громадських і державних інституцій, а з іншого – внутрішніх ресурсів самої сім'ї та особистості.

Практичним втіленням формування єдиного управлінського, інформаційного, оперативного простору в умовах територіальної громади міста стала апробація заявленої «Єдиної моделі», що була розпочата нами у березні 2013 року, в місті Луганську, в умовах міської територіальної громади, в межах проектної діяльності Луганського обласного відділення МБО «БФ «СОС Дитяче містечко», де було створено Соціальний центр з укріплення сім'ї, який, фактично, став координаційним осередком процесу превенції соціального сирітства у територіальній громаді міста та Координаційну раду з питань превенції соціального сирітства і запобігання сімейному неблагополуччю при міській раді. Але у зв'язку із складною соціально-політичною ситуацією і початком військових дій на сході України, подальша реалізація проекту превенції соціального сирітства відбувалася в умовах територіальної громади міста Старобільська Луганської області, де з жовтня 2014 року було відкрито Соціальний центр з укріплення сім'ї Луганського обласного відділення МБО «БФ «СОС Дитяче містечко». І вже з березня 2015 по грудень 2017 рр., в межах проектної діяльності Соціального центру з укріплення сім'ї ЛОВ МБО «БФ «СОС Дитяче містечко», вдалося продовжити апробацію проекту превенції соціального сирітства в умовах територіальної громади міста Старобільська, на півночі Луганської області.

Результати апробації єдиної моделі міжвідомчої взаємодії з превенції соціального сирітства у територіальній громаді міст Луганська (2013-2014 рр.) та Старобільська (2015-2017 рр.) заслуговують на окрему увагу, що на жаль не можливо здійснити в рамках даної публікації через обмеження обсягу статті, але буде представлено нами у подальших публікаціях.

Нині продовжується експеримент щодо створення соціально-підтримуючого середовища навколо сімей та дітей (осіб) групи ризику по соціальному

сирітству в межах міських громад Луганська, Старобільська, Северодонецька Луганської області. Силами фахівців Соціальних центрів укріплення сім'ї здійснюється соціально-педагогічний супровід: 154 дітей із сімей, що опинилися в складних життєвих обставинах (СЖО), 14 дітей із дитячих будинків сімейного типу (ДБСТ) та прийомних сімей (ПС), які залишилися у м. Луганськ; 205 дітей із сімей внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та 12 дітей із прийомних сімей Старобільського району; надано соціально-психологічні консультації, освітні послуги, гуманітарну допомогу більше 5000 осіб із сімей ВПО.

Досвід реалізації даного проекту показав, що соціальну роботу з сім'ями щодо превенції соціального сирітства найкраще будувати на засадах системного й сімейно орієнтованого підходів та принципах соціального партнерства, міжвідомчої і між секторної взаємодії, адресності й мультидисциплінарності. Відомча ж розрізненість закладів соціальної сфери різних форм власності знижує рівень та якість надання превентивних послуг соціально вразливим категоріям сімей, дітей та молоді.

Викладений матеріал дозволяє зробити наступні висновки:

1. Міжвідомчі бар'єри у взаємодії суб'єктів превенції соціального сирітства в умовах територіальної громади міста виступають одним із показників накопиченого комплексу проблем державної політики соціального захисту сімей, дітей та молоді, а також важливості і необхідності впровадження превентивних стратегій у соціальну практику, її реформування за принципами сімейноцентрованості та дітоцентризму.

2. До основних міжвідомчих бар'єрів, що виникають під час взаємодії державних і недержавних соціальних інституцій у процесі вирішення соціальних проблем вразливих категорій сімей та дітей можна віднести: організаційно-управлінські, функціонально-правові, економічні, культурно-комунікативні, соціально-психологічні бар'єри.

3. Серед причин, що викликають складності у взаємодії із недержавними громадськими організаціями можна назвати розрізненість цих організацій та незацікавленість влади у співпраці з ними, відсутність законодавчо закріплених механізмів взаємодії на місцевому рівні.

4. Серед основних шляхів, що сприяють ефективному подоланню існуючих міжвідомчих бар'єрів у рішенні проблеми соціального сирітства є: формування єдиного управлінського, інформаційного, оперативного простору в умовах територіальної громади міста шляхом запровадження єдиної моделі міжвідомчої взаємодії з превенції соціального сирітства у міській територіальній громаді; забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів громади у процесі превентивної діяльності шляхом міжвідомчої інтеграції та створення інтегративного органу координації міжвідомчої взаємодії, введення у практику єдиних форм документів, визначення міжвідомчих критеріїв ефективності превентивної роботи, створення єдиної інформаційної бази сімей, що знаходяться у СЖО, соціального паспорту громади, залучення до роботи громадських, недержавних організацій, волонтерських об'єднань громадян й інших суб'єктів територіальної громади; створення соціально-підтримуючого середовища сім'ї та дитини (окремою особистості) групи ризику по соціальному сирітству в межах міської територіальної громади.

Дане дослідження не вичерпує всіх проблемних питань заявленої теми. **Подальші перспективи** дослідження можуть бути пов'язані із розробкою технологічного інструментарію превентивних практик щодо попередження сімейного неблагополуччя та активізації ресурсів сім'ї у подоланні можливих ситуацій ризику, обґрунтуванням форм та методів залучення індивідуальних і колективних суб'єктів територіальної громади міста до надання ефективних превентивних послуг дітям і сім'ям у територіальній громаді, тощо.

Список використаної літератури

- Валиев И. Стереотипы социального взаимодействия. М.: Прометей, 2016. 126 с.
- Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf> (дата звернення: 13.12.2016).
- Державна соціальна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року. Документ № 2302017-р від 05.04.2017 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2017-%D1%80> (дата звернення: 08.09.2017).
- Кальченко Л. В. Соціальне сирітство та його превенція у територіальній громаді міста: міжвідомча взаємодія суб'єктів громади // «Education and Pedagogical Sciences» («Освіта та педагогічна наука»). 2018. 1(168). С. 53 – 66.
- Кальченко Л. В. Розвиток міжвідомчої взаємодії як умова ефективного вирішення проблеми соціального сирітства // *Сучасна сім'я та соціальні інституції: шляхи партнерської взаємодії*. матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції [редкол.: Л.Л.Хоружа, Г.М.Лактіонова, О.В.Безпалько та ін.]. К.: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2012. С. 70 – 73.
- Методичні рекомендації щодо взаємодії педагогічних працівників у навчальних закладах та взаємодії з іншими органами і службами щодо захисту прав дітей. Лист Міністерства освіти і науки України №1/9-557 від 28.10.2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v-557729-14> (дата звернення: 20.09.2017).
- Мінсоцполітики: Децентралізація надасть більше повноважень громадам у вирішенні проблем дітей із неблагополучних сімей (23 березня 2017 року). URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249842734> (дата звернення: 06.06.2017).
- На виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубка. Лист Міністерства соціальної політики України №33049/1/1-17 від 28.08.2017. URL: <http://kzrmk.org.ua/index.php/psikhologichna-sluzhba/71-psikhologichna-sluzhba/872-lista-ministerstva-sotsialnoji-politiki-ukrajini-vid-28-08-2017-33049-1-1-17-na-vikonannya-doruchennya-vitse-prem-er-ministra-ukrajini-ministra-regionalnogo-rozvitku-budivnitstva-ta-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-ukrajini-g-zubka> (дата звернення: 20.09.2017).
- Про затвердження плану заходів з реалізації Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 419-р від 27 травня 2013 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/246453881> (дата звернення: 08.12.2016).
- Протасова Т.М. Межведомственное взаимодействие учреждений социальной сферы в решении проблем сиротства на территории: дис. на канд. социолог. наук: 22.00.08. Кемерово, 2004. 173 с.

References

Derzhavna sotsialna prohrama «Natsionalnyy plan diy shchodo realizatsiyi Konventsiiy OON pro prava dytyny» na period do 2021 roku. Dokument № 2302017-r [The State Social Program "National Action Plan for the Implementation of the UN

Convention on the Rights of the Child" for the period up to 2021. Dokument № 2302017-r] (2017). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2017-%D1%80> (access date: 08.09.2017). [in Ukrainian].

Kalchenko, L.V. (2018). Sotsialne syrit-stvo ta yoho prevenciya u terytorial'nyy hromadi mista: mizhvidomcha vzayemodiya subyektiv hromady [Social orphanhood and its prevention in territorial community of city: interdepartmental interaction of the community subjects]. *Education and Pedagogical Sciences*, 1(168), 53–66. [in Ukrainian].

Kalchenko, L.V. (2012). Rozvytok mizhvidomchoyi vzayemodiyi yak umova efektyvnoho vyrishennya problemy sotsial'noho syritstva [Development of interdepartmental interaction as a condition for effective solution of the problem of social orphanhood], pp. 70–73 / In Khoruzha, L.L., Laktionova, H.M., Bezpalko, O.V. (Ed.) (2012). *Suchasna simya ta sotsialni instytutsiyyi: shlyakhy partnerskoyi vzayemodiyi* [Modern Family and Social Institutions: Partnerships]. Kyiv: Kyivskyy universytet imeni Borysa Hrinchenka. [in Ukrainian].

Metodychni rekomendatsiyyi shchodo vzayemodiyi pedahohichnykh pratsivnykiv u navchal'nykh zakladakh ta vzayemodiyi z inshymy orhanamy i sluzhbamymy shchodo zakhystu prav ditey. Lyst Ministerstva osvity i nauky Ukrayiny №1/9-557 [Methodical recommendations on the interaction of pedagogical staff in educational institutions and interaction with other bodies and services on the protection of children's rights. Letter of Ministry of Education and Science of Ukraine №1/9-557] (2014). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v-557729-14> (access date: 20.09.2017). [in Ukrainian].

Minsotspolityky. Detsentralizatsiyya nadast bilshе povnovazhen hromadam u vyrishenni problem ditey iz neblahopoluchnykh simey [Ministry of Social Policy: Decentralization will empower communities to resolve problems of children from dysfunctional families]. (2017). URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249842734> (access date: 08.09.2017) [in Ukrainian].

Na vykonannya doruchennya Vitse-premyer-ministra Ukrayiny – Ministra rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrayiny H. Zubka. Lyst Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrayiny №33049/1/1-17. [In pursuance of the order of Vice Prime Minister of Ukraine - Minister of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine G.Zubka. Letter of Ministry of social Policy of Ukraine]. (2017). URL: <http://kzrmk.org.ua/index.php/psikhologichna-sluzhba/71-psikhologichna-sluzhba/872-lista-ministerstva-sotsialnoyi-politiki-ukrajini-vid-28-08-2017-33049-1-1-17-na-vikonannya-doruchennya-vitse-prem-er-ministra-ukrajini-ministra-regionalnogo-rozvitku-budivnytstva-ta-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-ukrajini-g-zubka> (access date: 20.09.2017) [in Ukrainian].

Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z realizatsiyyi Natsionalnoyi stratehiyi profilaktyky sotsial'noho syritstva na period do 2020 roku [On approval of the plan of measures for implementation of the National strategy for the prevention of social orphanhood up to 2020]. (2013). URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/246453881> (access date: 08.12.2016). [in Ukrainian].

Protasova, T.M. (2004). Mezhdodomstvennoye vzaimodeystviye uchrezhdeniy sotsial'noy sfery v reshenii problem sirotstva na territorii [Interdepartmental interaction of social institutions in solving problems of orphanhood in the territory]. *Unpublished Doctoral Dissertation*. Kemerovo. [in Russian].

Valiyev, I. (2016). *Stereotipy sotsial'nogo vzaimodeystviya* [Stereotypes of social interaction]. Moscow: Prometej. [in Russian].

Vzayemodiya orhanizatsiy hromadyanskoho suspilstva ta vlady u vyrishenni mistsevykh sotsial'nykh problem hromadyan [Interaction of civil society organizations and authorities in solving local social problems of citizens]. (2015). URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf> (access date: 13.12.2016). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.10.2018 р.

Стаття прийнята до друку 22.10.2018 р.

Кальченко Лариса

кандидат педагогических наук, доцент

докторантка кафедры социальной педагогики

ГУ «Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко»

г. Старобельск, Украина

доцент кафедры коррекционного образования и инклюзии

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

г. Львов, Украина

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЕ БАРЬЕРЫ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЕ ГОРОДА

Аннотация. В статье раскрыто проблему межведомственного взаимодействия государственных социальных учреждений в процессе предупреждения явления социального сиротства в территориальной общине города. Цель статьи: определить основные барьеры межведомственного взаимодействия в процессе превенции социального сиротства и раскрыть пути и способы их преодоления в условиях территориальной общины города. Методы исследования: теоретического познания – анализ, синтез, систематизация, классификация, обобщение для выяснения содержания базовых понятий исследования, обоснование сущности межведомственного взаимодействия в процессе превенции социального сиротства; эмпирические: диагностические (методы опроса - анкетирование, фокус-группы), социально-педагогический эксперимент и мониторинг для изучения состояния исследуемой проблемы; статистические (количественная и качественная обработка данных с помощью методов математической статистики для сравнения и подтверждения полученных результатов исследования). Определены основные принципы этого взаимодействия и межведомственные барьеры, затрудняющие данный процесс. Предложены пути преодоления межведомственных барьеров на принципах социального партнерства и привлечения негосударственных организаций к сотрудничеству с местными органами власти в процессе превенции социального сиротства. Обоснована важность межсекторного партнерства государственных и неправительственных социальных институтов в деле предупреждения явления социального сиротства на этапе преодоления семейного неблагополучия в условиях территориальной общины города.

Ключевые слова: межведомственное взаимодействие; межведомственные барьеры; социальное сиротство; превенция; межсекторное партнерство; территориальная община города.

Kal'chenko Larysa

Ph.D. (Cand. Sc.) {Education}, Associate Professor
Post-doctoral student at Social Pedagogy Department
Taras Shevchenko National University of Luhansk, Starobilsk, Ukraine
Sub-department of Special Education and Inclusion
Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, Ukraine

INTERDEPARTMENTAL BARRIERS IN SOCIAL ORPHANHOOD PROBLEM SOLVING AND WAYS OF COPING WITH IT INSIDE OF A TERRITORIAL COMMUNITY OF A CITY

Abstract. The author considers the problem of interdepartmental interaction of governmental social organisations in a territorial community of a city. The purpose of the article: to identify the main barriers of interagency interaction in the process of prevention of social orphanhood. Methods of research used: theoretical knowledge – analysis, synthesis, systematization, classification, generalization to find out the content of the basic concepts of research, substantiation of the essence of interagency interaction in the process of prevention of social orphanhood; empirical: diagnostic (survey methods – questionnaires, focus groups), socio-pedagogical experiment and monitoring to study the state of the problem under study; statistical (quantitative and qualitative data processing with the help of mathematical statistics for comparison and confirmation of the obtained results of research). Main principles of interdepartmental interaction and interdepartmental barriers have been defined, which may complicate such interaction. The author proposes ways of coping with interdepartmental barriers on the basis of social partnership and involving non-governmental organisations into coworking with territorial governmental agencies. The model of interdepartmental interaction of territorial community subjects as a practical mechanism of realisation of social orphanhood prevention on the basis of systematical approach has been proposed. Also the author justifies the importance of interdepartmental partnership of governmental and non-governmental social institutions concerning social orphanhood prevention at the stage of coping with family discomfort in terms of a territorial community of a city. Ways, forms and methods of involving and activation of territorial community subjects into preventional work with vulnerable families for prevention of social orphanhood have been provided.

Key words: interdepartmental interaction; interdepartmental barriers; social orphanhood; prevention; interdepartmental partnership; territorial community of a city.