

SECRETARIAT GENERAL

Directorate General II – Democracy

Democratic Governance Directorate



м. Страсбург, 24 серпня 2016 року

CELGR /LEX (2016)5

**ЗВІТ ПРО РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ СТОСОВНО СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
МІЖ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ
ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У КРАЇНАХ ЄВРОПИ**

Цей документ підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату - II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція.

Загальні зауваження

Мета цього звіту полягає у наданні інформації та аналізі сфери надання соціальних послуг на прикладі країн з різними типами організації місцевого самоврядування та системами соціального захисту. У цьому контексті галузеве законодавство відіграє важливу роль. Визначення поняття «соціальні послуги» є дуже широким. Незважаючи на те, що такі послуги надаються в усіх країнах, універсального поняття щодо суті соціальних послуг не існує. У кожній країні обсяг соціальних послуг може відрізнятися і залежатиме від того, як законодавство трактує різні функції, які можуть визначатись як «соціальні».

В Україні було прийнято Закон «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року за № 966-IV із суттєвими змінами, внесеними Законом від 15 березня 2012 року, який складається із 21 статті та потребує суттєвого удосконалення регуляторних механізмів. Стаття 1 Закону України «Про соціальні послуги» дає таке визначення: соціальні послуги – це «комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем». Згідно з тією ж статтею «складні життєві обставини» визначаються як «обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті». І, врешті, «соціальне обслуговування» – це система соціальних заходів, що передбачає сприяння, підтримку і послуги, які надають соціальні служби, і які можуть бути різних видів. Як це є і в більшості інших країн, зазначені визначення якоюсь мірою є розмитими і можуть тлумачитись неоднозначно. Але наразі вони близькі до найбільш поширеної концепції, яка базується на загальному охопленні суті (посилання на «людей», широке визначення поняття «складні життєві обставини»), аніж на цільових групах, хоча і для таких груп також існує окрема законодавча база.

Варто відзначити дві речі. Так склалося історично, що соціальні послуги в країнах Європи надавались на благодійній основі, а потім вже вони стали ініціативами органів місцевого самоврядування та передували становленню сучасної держави загального добробуту або соціальної держави, яка з часом замінила соціальну допомогу найбільш вразливим верствам населення в загальнонаціональному масштабі на соціальні гарантії. Як наслідок, функції органу місцевого самоврядування з цих питань стали зайвими і почали врегульовуватись на рівні національного законодавства. Крім того, некомерційні приватні організації все ще відіграють важливу роль у наданні допомоги на місцевому або навіть національному рівні європейських країн, але іншим чином. Характерна відмінність між Україною і країнами Західної Європи полягає у відсутності або кволості некомерційного благодійного сектора, який свого часу не міг розвиватися в умовах комуністичного режиму. Крім того, варто зазначити, що чіткого функціонального розподілу між різними органами соціальної сфери не існує. Наприклад, іноді буває важко провести межу між доглядом за дитиною та освітою або між охороною здоров'я та соціальною допомогою. В залежності від країни ті чи інші послуги можна віднести до догляду за дитиною чи освіти, до сфери охорони здоров'я чи соціальної допомоги.

Звернення уряду України до Ради Європи вказує на наявність низки питань, які представляють особливий інтерес для нього: діти-сироти, особи, які страждають від насильства в сім'ї, люди з особливими потребами, безпритульні, фінансово незахищені верстви населення, безробітні та люди похилого віку. У розглянутих в цьому документі країнах ці питання повинні розглядатися в контексті соціальної політики, оскільки є її частиною як на національному, так і на місцевому рівнях.

Упродовж останніх десятиліть соціальна політика зазнала суттєвих змін як результат глобалізації економіки, фінансової кризи і політики жорсткої економії, які супроводжували (і часто посилювали) кризу суверенного боргу. Проте ці події не призвели до кардинальних змін в соціальних системах більшості країн, навіть якщо загальний рівень соціального захисту зменшився¹. Що стосується розподілу функціональних завдань між центральними, регіональними та місцевими владами, ми можемо спостерігати загальну тенденцію до додаткової передачі повноважень на місцевий та регіональний рівень і в той самий час жорсткий фінансовий контроль з боку центрального уряду, спрямований на скорочення соціальних витрат (в той час як у багатьох країнах фактичне погіршення соціальних умов призвело до збільшення витрат на соціальні потреби). З іншого боку, існує невизначеність щодо того, як долати нові соціальні ризики, зокрема, стосовно догляду за старіючим населенням та людьми з обмеженими можливостями: як розділити обов'язки між національними органами влади й органами місцевого самоврядування, між національними інтересами та окремими або місцевими проблемами, як тримати витрати під контролем. З розвитком конкретних ринків для надання соціальних послуг і ринкоподібних систем регулювання, наявні також зміни у забезпеченні соціальних пільг, однак передача повноважень у приватні руки є доволі контроверсійним питанням для цієї сфери.

Зрештою, у законодавстві Європейського Союзу було окреслено різницю між ринковими і неринковими послугами. Ринкові послуги, які також називаються «послуги спільного економічного інтересу (*services of general economic interest, SGEI*)», становлять особливий інтерес для ЄС як для єдиного ринку з його правилами конкуренції. Неринкові послуги ґрунтуються на солідарності і перерозподілі, а тому вони включають у себе суверенні послуги, і правила конкуренції на них не розповсюджуються. Соціальні послуги вважаються ринковими послугами і повинні узгоджуватись із структурою єдиного ринку (у разі якщо уряд звернеться до ринку стосовно надання таких послуг). Проте Лісабонською угодою до переліку основоположних угод було включено Протокол про «послуги, що становлять спільний інтерес», який об'єднує європейський концепт громадських послуг, ґрунтуючись на принципі субсидіарності. Протокол пропонує кращий захист послугам спільного економічного інтересу. Національні органи влади мають право визначати та організовувати послуги, яким вони хочуть надати статусу послуг спільного економічного інтересу, а обов'язок задовольняти потреби громадян лежить на місцевих органах влади / органах місцевого самоврядування (*local authorities*). Усі ці фактори

¹ Висновок Мауріціо Феррера (Maurizio Ferrera) та Мартіна Родеса (Martin Rhodes) (вчені) залишається в силі (Recasting European welfare States, London / Portland (Oregon), Frank Cass, 2000, "Introduction" pp.4-7). (Перебудова держав загального добробуту, Лондон/Портленд (Орегон), Frank Cass, 2000, "Вступ", стор. 4-7.

підтверджують законодавчі розбіжності в структурі ЄС між соціальними службами та іншими державними службами.

У цьому звіті спочатку розглядається вплив державної структури на розподіл функцій, зокрема, в соціальній сфері (I), далі в ньому міститься аналіз розподілу функцій на прикладі деяких країн, членів або не членів ЄС (II). Наприкінці у звіті більш комплексно розглядаються основні тенденції нещодавньої децентралізації і соціальних реформ (III).

I. Вплив форми державного устрою на розподіл функцій в соціальній сфері

В Європі можна виділити дві форми державного устрою по відношенню до територіальної організації держави. Перша форма – це класична унітарна держава, яку не слід обов'язково розуміти як централізований державний апарат, який має єдину законодавчу та виконавчу владу на центральному рівні; другою формою як такою є федеративна держава, проте, Конституційний суд Іспанії використовує термін «об'єднана держава» (“compounded State”) для того, щоб включити це поняття у поняття регіоналізованої держави. Незважаючи на те, що форма державного устрою є важливим фактором у контексті законодавчої і виконавчої влади, вона не має суттєвого впливу на організацію і функції місцевого самоврядування². По суті справи, порівняння систем місцевого самоврядування свідчить, що джерело функцій місцевого самоврядування не дає змоги чітко розрізнити моделі місцевого самоврядування. Таким чином, для можливого застосування кращих практик в Україні можна розглядати як унітарні, так і федеративні держави.

А) Законодавство з питань соціального забезпечення: національне законодавство має пріоритет

На думку Конституційного Суду Іспанії, федеративна/“об'єднана” держава характеризується політичною децентралізацією у виконанні законодавчих повноважень: «Автономні громади (*Comunidades autonomas*) наділені якісно більшою автономією на відміну від адміністративної автономії, характерної для влади органів місцевого самоврядування, оскільки вони мають законодавчі та урядові повноваження, які надають громадам автономію із політичним характером» (STC 4/1981 і 25/1981). Конституційний Суд Італії після перегляду Конституції в 2001 році також визнав відмінність між політичною і адміністративною децентралізацією, надаючи регіонам законодавчі повноваження в межах національного законодавства (№ 274/2003). Проте ці відмінності в державній структурі не мають жодного впливу на конституційне і правове становище органів місцевого самоврядування (на муніципалітети і, в залежності від обставин, на органи місцевого самоврядування вищого рівня); федеративні/“об'єднані” держави, зокрема, можуть не мати децентралізованих органів місцевого самоврядування. Проте в цьому сенсі політична децентралізація означає різний розподіл повноважень у сфері соціального законодавства, адміністрування та фінансування соціальних витрат, а, отже, і у конфігурації багаторівневого управління соціальними послугами. Що стосується законодавчих повноважень,

² Див. G. Marcou (2013), “Les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe”, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, п.42, стор. 63-87.

головне питання полягає у тому, що у федеративних/“об’єднаних” державах національне законодавство функціонує у трьох основних напрямках: загальна система соціального забезпечення (охорона здоров’я, матеріальна допомога на випадок хвороби), пенсійне забезпечення та допомога по безробіттю. Органи місцевого самоврядування тут не є винятком, особливо це стосується питань працевлаштування або надання соціальної допомоги іммігрантам. Крім того, законодавство про надання соціальної допомоги, як правило, врегульовується як на національному, так і регіональному рівнях.

У Німеччині все соціальне законодавство федерального рівня містяться в Цивільному кодексі (*Sozialgesetzbuch*). Цей кодекс охоплює питання конкурентного (concurring) законодавства на федеральному рівні. Відповідно до Конституції соціальна допомога (*öffentliche Fürsorge*) (ст. 74.1, п. 7) і соціальне забезпечення, у тому числі страхування від безробіття (ст. 74.1, п. 12), є питаннями конкурентного законодавства, і федеральне законодавство врегульовує певні умови (досягнення рівноправних умов життя на всій федеральній території або гарантія єдності правових і економічних умов із врахуванням загальних федеральних інтересів - ст.73.2) лише по відношенню до соціальної допомоги. Стосовно соціального забезпечення і страхування від безробіття такі умови відсутні. Як наслідок, у регіональному законодавстві вже не розглядаються ці два питання; у сфері медичного страхування єдина компетенція федеральної землі полягає у наданні права вибору місцевих медичних страхових агентств (*Ortskassen der Krankenversicherung* – частина п'ята, пар.143). Що стосується соціальної допомоги, то у федеральному законодавстві обумовлено принципи та права одержувача, а також обов'язки федеральних земель, які мають ретельно їх узгодити для подальшої реалізації норм федерального закону. Органи, які несуть відповідальність за надання соціальної допомоги, визначаються федеральним законодавством, незважаючи на те, що вони є невід’ємною адміністративною частиною цієї землі. Наприклад, влада федеральних земель (*Länder*) повинна створити управління у справах молоді (частина 8, пар. 69) під наглядом вищого органу у справах молоді цієї землі (*Land*), влада федеральних земель (*Länder*) зобов'язана стимулювати розвиток мережі таких установ і забезпечувати рівність в питаннях надання соціальної допомоги по всій території Німеччини (пар.82); окрім цього, федеральний орган державної влади повинен контролювати діяльність усієї системи і надавати необхідні вказівки (пар.83). Стосовно загальних соціальних допомог (мінімальні соціальні гарантії (*Sozialhilfe*), пар.3 частина 12 Соціального кодексу) адміністрування пільг покладається на сільські окружні та міські органи з окружними повноваженнями, якщо інше не зазначено в регіональному законодавстві. Регіональне законодавство має важливе значення для реалізації заходів і, зокрема, для визначення організації структури. Наприклад, регіональний закон землі Північний Рейн-Вестфалія стосовно соціального захисту дітей та молоді покладає відповідальність на сільські окружні і міські управління з окружними повноваженнями. Це підкреслює роль децентралізації, оскільки ці питання могли б бути покладені на місцеві органи влади цієї землі (*Land*). Така сама ситуація і у решти земель (*Länder*).

В Італії після перегляду Конституції в 2001 році всі законодавчі повноваження з надання соціальної допомоги були передані в регіони, оскільки питання соціальної допомоги було

виключене з кола питань, які врегульовувались національним або конкурентним законодавством. До сфери національного законодавства було віднесено регулювання основних принципів, які належать до сфери регіонального законодавства, від якого залежить імплементація (ст.117 Конституції). З іншого боку, від національного законодавства залежить визначення «істотних рівнів пільг з урахуванням цивільних і соціальних прав, які мають бути гарантовані на всій території країни» (ст.117.1). Крім того, соціальне забезпечення регулюється виключно національним законодавством (літера «о»), а додаткові гарантії – конкурентним законодавством. Підставою для державного втручання став Закон № 328/2000 «Про соціальну допомогу», прийнятий незадовго до конституційного перегляду. Проте, тоді центральному уряду не вдалося узгодити положення щодо стандартних рівнів надання пільг (на відміну від сфери охорони здоров'я), а регіональні законодавчі акти суттєво не відрізнялись від положень Закону № 328. Неузгодженість щодо рівня пільг завадило центральному уряду усунути суттєві територіальні розбіжності³.

В Іспанії Конституція делегує регіонам широкі законодавчі повноваження, які навіть більші ніж у Німеччині та Італії. Завдяки ним регіональні утворення (*comunidades autonomas*) мають можливість узяти на себе відповідні повноваження, оскільки джерелом регіональної законодавчої компетенції є закон (Конституція) регіону, який схвалений національним парламентом, але жодним чином не зафіксований у конституційних положеннях (див. ст. 149.3). Соціальна допомога передана регіональному законодавцю (ст. 148.1, п.20), а національним законодавством визначаються «базові нормативні положення і економічний режим соціального забезпечення», імплементація яких повністю покладена на регіональні органи влади (стаття 149.1, п. 17). По суті, національне законодавство про соціальну допомогу відсутнє в Іспанії. Загальний Закон «Про соціальне забезпечення» (№ 26/1990 від 20 грудня 1990 року зі змінами) включає в себе питання допомоги по безробіттю, починаючи з 1992 року (частина третя, ст. 203), але існує регіональне законодавство про соціальну допомогу, яке базується на регіональних нормативних актах із різним охопленням та спрямованістю послуг⁴. Конституційний Суд Іспанії чітко постановив, що Конституція має чітко розмежовувати соціальне забезпечення та соціальну допомогу, але не визначити їхній обсяг, а це означає, що соціальна допомога – це будь-яка форма соціального захисту з гарантіями соціального забезпечення. Таким чином, в широкому розумінні положення регіонального законодавства визначають зміст соціальної допомоги (STC 146/186, 25 листопада 1986 року).

Підсумовуючи, слід зазначити, що соціальне забезпечення у федеративних/“об’єднаних” державах врегульовується на рівні регіонального законодавства, але основні соціальні гарантії визначені на державному рівні і базуються на принципах рівності, хоча їх адміністрування може передаватися до органів місцевого самоврядування, а рівність на практиці не досягається.

Організація і функції місцевих підрозділів/органів центрального уряду – це ще одна відмінність між федеративними/“об’єднаними” і унітарними державами. В унітарних державах існують

³ A. Marzanati (2009), “L'aide sociale en Italie: le rôle des collectivités locales”, in: GRALE, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales 2009*, Paris, Ed. du Moniteur.

⁴ Francisco Javier López Fernández (2014), *Acción social en España (centros, servicios y establecimientos de servicios sociales)*, Madrid, ACCI, pp.88 sq.

місцеві підрозділи/органи, які досі підпорядковуються центральному уряду, несуть відповідальність за реалізацію нормативних актів, прийнятих центральним урядом, а також за свою політику на місцевому рівні. Такі органи, як правило, (наприклад, для Португалії та Англії це є неприйнятним) за сферою відповідальності підпорядковані префекту, який призначається центральним урядом. Префект повинен приділяти особливу увагу питанням реалізації державної політики, може користуватися власними повноваженнями і певними фінансовими інструментами для реалізації своїх завдань. Така ситуація, зокрема, у Франції та Швеції. У федеративних/“об’єднаних” державах місцеві підрозділи/органи центрального уряду мають менше повноважень, і, зазвичай, не в питаннях соціального забезпечення. Однак в Італії префекти повинні гарантувати надання основних суспільних послуг. Водночас, в Іспанії для здійснення законодавчих функцій регіональні уряди мають свої власні місцеві підрозділи/органи. Така ситуація також спостерігається у Німеччині – у великих регіонах (4-х *федеральних землях Німеччини*). Такі місцеві підрозділи/органи підпорядковуються регіональному уряду та можуть нести відповідальність за соціальну сферу (див. ситуацію у Баварії (ФРН) пов’язану із покладанням функцій контролю на орган місцевого самоврядування)⁵.

Б) Основні та методологічні підходи до відповідальності органу місцевого самоврядування в соціальній сфері

Перш ніж розглядати функції органу місцевого самоврядування в питаннях надання соціальних послуг, необхідно мати більш широке уявлення про сучасну європейську систему місцевого самоврядування⁶.

Передусім, виконавча функція вважається переданою органу місцевого самоврядування, якщо цей орган влади виконує свої управлінські чи регуляторні повноваження, або ж має повноваження щодо прийняття індивідуальних рішень, що впливають на права третіх осіб (як це робиться будь-яким іншим адміністративним органом, незалежно від того, чи здійснюється управлінська функція за власної ініціативи або делегована іншим органом, тобто в добровільному або примусовому порядку). З іншого боку, участь у процесі здійснення певної функції іншим органом, яка супроводжується неможливістю прийняття рішень, не може вважатись «процесом здійснення функцій». Функції не можуть розглядатися окремо від відповідних повноважень.

⁵ Див. мій попередній звіт: Report on European practice and legal framework on prefects, local governments and emergency situations, Council of Europe, 17 September 2015 CELGR (2015)2.(Звіт щодо європейських практик та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану, Рада Європи, 17 вересня 2015 року, 2015 CELGR (2015)2)

⁶ Див. більше: G. Marcou, The extent and nature of powers and functions of local authorities in Council of Europe member States, Council of Europe, 9 April 2007 LR-FS (2006)1.(Г.Марку. Ступінь та характер повноважень та функцій місцевих органів влади в країнах-членах Ради Європи, Рада Європи, 4 квітня 2007 р., LR-FS (2006)1)

Далі, правомочність (свобода прийняття управлінських рішень) органу місцевого самоврядування, на якого покладаються функції, залежить від правового режиму по відношенню до цієї функції: орган місцевого самоврядування має меншу свободу дій в разі делегування функції (оскільки виступає як агент вищого органу влади), має більші зобов'язання за яким відбувається нагляд, а у випадку незалежного виконання функцій він має лише дотримуватись вимог закону і національних норм. Зрештою, фінансовий режим також має важливе значення, так як, за звичай, делеговані функції оплачуються за рахунок центрального уряду, а незалежні функції повинні фінансуватися із загального бюджету без цільових субсидій з метою врахування потреб органів місцевого самоврядування, але, так буває не завжди.

Що стосується змісту функцій, то їх можна послідовно згрупувати за чотирма профілями: соціальний профіль, економічний профіль, містобудівний/екологічний профіль, профіль безпеки/громадського порядку. До соціального профілю входить соціальне забезпечення, допомога по безробіттю, організація соціального догляду (для людей похилого віку, дітей, які перебувають під соціальним захистом, інвалідів), сфера охорони здоров'я, освіта, культурну спадщина, розважальні та спортивні споруди. В економічному профілі спробуємо проаналізувати комунальні послуги (або, говорячи українською термінологією, «комунальне господарство»), заходи в енергетичній політиці, місцеві дороги, громадський транспорт, соціальне житло, ініціативи економічного розвитку. Як вже зазначалося вище, деякі функції можуть мати відношення до різних напрямків, тобто до відання різних департаментів, наприклад у разі надання соціальної допомоги дітям (соціальна допомога або освіта) або для безробітних (соціальне забезпечення або страхування по безробіттю). Соціальні заходи також можуть бути віднесені до функцій економічного профілю: соціальні пільги на оплату комунальних послуг, на проїзд у громадському транспорті, дешеве житло.

Профіль компетенції може бути сильним або слабким в залежності від ступеня виконуваної функції. Наприклад, соціальний профіль буде сильним, якщо функція включає в себе всі або більшість витрат на персонал (освітньо-викладацький склад, соціальні працівники тощо). Економічний профіль буде вважатися сильним, якщо до його складу входять функції, пов'язані з енергетикою та соціальним житлом, і слабким, якщо це його не стосується. У таблиці наведено аналіз на прикладі європейських країн.

Сукупність муніципальних (чи міжмуніципальних) профілів компетенції по країнам⁷

Країна	Соціальний профіль		Економічний профіль		Містобудівний/екологічний профіль		Профіль безпеки/громадського порядку	
	Рівень	Тенденція	Рівень	Тенденція	Рівень	Тенденція	Рівень	Тенденція
Німеччина	Слабкий	<	Сильний	>	Сильний	--	0	–
Іспанія	Слабкий	>	Слабкий	--	Сильний	--	Сильний	–
Франція	Слабкий	<	Сильний	<	Сильний	<	Слабкий	<
Угорщина	Слабкий	>	Слабкий	<	Сильний	--	0	–
Італія	Слабкий	<	Сильний	–	Сильний	–	Слабкий	–
Нідерланди	Сильний	<	Сильний	–	Сильний	–	Сильний	>
Польща	Сильний	>	Слабкий	>	Сильний	–	0	–
Португалія	Слабкий	<	Сильний	<	Сильний	<	Слабкий	<
Англія	Сильний	<	Слабкий	>	Сильний	<	Сильний	>
Швеція	Сильний	–	Слабкий	<	Сильний	–	0	–

Позначення:

0: віртуально неіснуюча функція

<: збільшення

>: зменшення

--: стабільність

Це дуже спрощена схема і, зокрема, ступінь «слабкий» або «сильний» слід розуміти лише у відносному значенні щодо інших профілів для тієї ж країни. Вона не дає ніяких вказівок щодо

⁷Таблиця постійно оновлюється.

сфери свободи розсуду органів місцевого самоврядування, їхніх взаємин з вищими органами і відповідного рівня незалежності. Таблиця не дає ніяких вказівок щодо рівня соціальних гарантій: «слабкий» соціальний профіль, як правило, означає, що більшістю соціальних гарантій опікується центральний уряд. Водночас в таблиці відображена взаємодія функцій одного і того ж профілю та певна послідовність розподілу функцій. Це важливо при порівнянні функцій органів місцевого самоврядування в сфері соціальних послуг серед європейських країн.

Також можна побачити, що певні завдання виконуються муніципалітетами або їхніми аналогами, або органами місцевого самоврядування вищого рівня (*district/Kreis/powiat/province/county/département*) (назви адміністративно-територіальних одиниць країн Європи (округ/район/повіт та провінція/графство/департамент) – Прим. перекл.) і, де можливо, їхніми підрозділами (*freguesias* в Португалії): містобудування (планування міст, дозволи на проведення будівельних робіт, проекти розвитку), розподіл соціальних пільг і управління соціальними установами для певних категорій населення (зокрема, для літніх людей), дорожнє господарство і громадський транспорт (в залежності від кількості персоналу в органі), водопостачання (за винятком Англії), житлове господарство (за винятком Нідерландів, Італії та Швейцарії), а також будівництво і ремонт шкільних споруд.

Повноваження і обов'язки у галузі освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення або розподілу соціальних пільг відрізняються. У цілому, в країнах Північної Європи органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за ці напрямки. З 1 січня 2007 року у Данії уся сфера управління у питаннях охорони здоров'я та медичного страхування була передана до п'яти нових регіональних утворень (раніше цим питанням опікувалось 14 округів). У Швеції соціальне забезпечення регулюється на національному рівні, у той же час окружні органи опікуються лікарнями та системою охорони здоров'я. З іншого боку, у Німеччині, Франції, Італії та Іспанії органи місцевого самоврядування виконують лише часткові або побічні повноваження і обов'язки в цих сферах (в таблиці – «слабкий» соціальний профіль). Те ж саме відноситься і до освіти: питання набору і управління персоналом, як правило, належить до завдань державних або регіональних органів влади (наприклад, це характерно для німецьких й австрійських федеральних земель, для автономних громад Іспанії, Бельгії, окрім Італії), але і в скандинавських країнах та у Сполученому Королівстві також присутня відповідальність муніципалітетів (див. у таблиці – «сильний» соціальний профіль).

II. Розподіл функцій в соціальній сфері

У цілому, сфера соціального забезпечення перебуває в компетенції центрального уряду у всіх країнах, за винятком Данії, де питання менеджменту закріплені за новими регіонами, утвореними після територіальної реформи 2007 року. Питання допомоги по безробіттю також врегульовується на центральному рівні, але питання менеджменту щодо працевлаштування безробітних покладається на децентралізовані органи місцевого самоврядування. Наслідком цього є розподіл відповідальності між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування з цих питань. На противагу цьому, всі форми соціальної допомоги знаходяться у

віданні органів місцевого самоврядування відповідно до ретельно виписаних національних положень, і вони, як правило, мають тенденцію до залишковості по відношенню до системи соціального забезпечення.

У більшості європейських країн загальний рівень компетенції закріплюється за органами місцевого самоврядування, щонайменше на муніципальному рівні, відповідно до вимог статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Винятком є Португалія (відповідно до Закону, прийнятого у 1999 році) та Іспанія (внаслідок прийняття нового Закону «Про основи місцевого самоврядування» № 27/2013 від 27 грудня 2013 р.). Велика Британія визнала такий загальний рівень компетенції, ухваливши 2011 року Закон «Про місцеві інтереси» (Localism Act), але місцева влада вже була наділена повноваженнями щодо прийняття будь-яких рішень, скерованих на поліпшення «добробуту» своїх мешканців. У Франції Закон від 7 серпня 2015 року щодо нової територіальної організації скасував загальний рівень компетенції для регіонів і департаментів (*départements*), але зберіг його для муніципальних утворень. Загальний рівень компетенції дає можливість органам місцевого самоврядування впровадити будь-яку ініціативу, у тому числі у соціальній сфері, з тим, щоб полегшити становище малозабезпечених. Однак основні функції, які виконуються органами місцевого самоврядування, регулюються законом і контролюються центральним урядом.

І, зрештою, функції місцевого самоврядування у соціальній сфері, як правило, розподіляються між муніципалітетами і органами місцевого самоврядування вищого рівня, а іноді з місцевими державними органами, але загальна тенденція державного управління полягає у відході від управління сферою соціальної допомоги та залишенні її у компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Місцеві державні органи зберігають за собою залишкові функції у частині забезпечення дотримання конкретних нормативних положень та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Наведемо кілька прикладів:

- для безробітних більшість країн запровадили страхування від безробіття і мінімальну матеріальну допомогу; інші країни (зокрема, Велика Британія) вважають, що допомога у зв'язку з безробіттям є соціальною допомогою і не є заміником доходу;
- для людей похилого віку має місце зростаюча диференціація, яка формується під впливом ринкових пропозицій; частково така ж схема і в питаннях догляду за дитиною; проте питання соціального забезпечення дитини й інвалідів є пріоритетними для державних служб;
- і, зрештою, новий ризик, пов'язаний із залежністю літніх людей та інвалідів, призводить до появи нових загальнонаціональних систем захисту, в результаті чого орган місцевого самоврядування втрачає свої повноваження, незважаючи на закріплені за ними завдання з надання послуг (за винятком Нідерландів).

Через характерні особливості різних національних ситуацій, спричинених різними історичними факторами та обраною політикою, аналіз окремих функцій може призвести до плутанини. Тому у цьому документі буде запропоновано розгляд моделей соціальних послуг на прикладі обраних

країн: Франція, територіальна модель місцевого самоврядування (яку можна порівняти з Україною) з її муніципальними утвореннями та різноманітним децентралізованим органам як на регіональному, так і окружному рівнях; Німеччина зі схожою структурою соціальної політики, але з іншим територіальним устроєм держави; Англія з її відмінною від інших соціальною політикою і традиційно великими адміністративно-територіальними одиницями та досить централізованою адміністративною системою; Нідерланди, через зростаючу відповідальність муніципальних утворень внаслідок реформ в галузі соціальної політики.

А) Франція

З початку вісімдесятих децентралізаційні реформи суттєво змінили розподіл завдань між різними рівнями місцевих органів / органів місцевого самоврядування (local government levels). У загальних рисах ці реформи переклали відповідальність за надання соціальних послуг на департаменти (départements) та на муніципальні органи⁸.

1) Рівень департаменту

Штат соціальних працівників, право прийняття рішень, питання призначення грошової допомоги, тобто все те, чим раніше опікувалися місцеві відділення Міністерства соціального забезпечення, було передано до компетенції департаментів. Відповідно до реформи 1983 року ради департаментів почали контролювати близько 95 відсотків витрат на соціальне забезпечення (послуги для людей похилого віку, дітей та більшість послуг для людей з обмеженими можливостями). Штат більшості співробітників місцевих відділень Міністерства і соціальні працівники були підпорядковані керівникам цих департаментів (départements). Подальші реформи соціальної політики призвели до збільшення обов'язків департаментів (départements) та до бюджетного навантаження (2003 і 2009 рр.: мінімальна грошова допомога; 2001р.: грошова допомога на підтримку життєдіяльності для осіб похилого віку; 2009р.: компенсаційні виплати по інвалідності).

Однак у більшості випадків, тоді як рада департаменту повинна надавати грошову соціальну допомогу, послуги соціального забезпечення надаються муніципальними або міжмуніципальними органами або приватним неприбутковим сектором під контролем публічних органів. Основні функції, передані раді департаменту, – питання захисту «матері та дитини», захисту молоді та житлові питання для людей похилого віку, які потребують сторонньої допомоги.

Усіма грошовими соціальними допомогоюми опікується обраний голова ради департаменту. Вони реалізуються на підставі врегульованих державою тарифів та фінансуються з бюджету

⁸ Див. також: Див. далі: G. Marcou (2016), "Local government public service provision in France: diversification of management patterns and decentralisation reforms", p.55 in: H. Wollmann / I. Koprič / G. Marcou (eds), Public and social services in Europe. From public and municipal to private sector provision, London, Palgrave. 2016. (Х.Вольман/І.Копріч/Г.Марку.(вч.). Державні та соціальні служби у Європі. Від публічного та муніципального до приватного сектору забезпечення, Лондон, Пальграв, 2016)

департаменту. Відповідно до закону ради департаментів можуть збільшити розмір грошової допомоги, але зазвичай вони цього не роблять через фінансові причини. Основними видами грошової допомоги, які розподіляє рада департаменту, є «активний солідарний дохід» (*revenu de solidarité active*) для осіб, які протягом декількох років шукають роботу і проходять професійне навчання для подальшого працевлаштування (навчання та облік здійснюється спільно з «*Pôle emploi*» (Центр працевлаштування) – див. нижче), «персоналізована допомога» (*allocation personnalisée d'autonomie*) для літніх людей, які потребують повсякчасно сторонньої допомоги і «компенсаційна допомога для інвалідів» (*prestation compensatoire du handicap*). Місцеві агенції з питань допомоги багатодітним сім'ям (див. нижче) виступають як агенти департаментів (*départements*) у межах програми активного солідарного доходу.

Нова національна державна/публічна корпорація, Національний фонд солідарності і автономії (CNSA) створено відповідно до Закону від 30 червня 2004 року з метою фінансування допомоги та надання технічної підтримки установам і органам місцевого самоврядування, відповідальним за соціальне забезпечення людей похилого віку та людей з обмеженими можливостями. У період з 2006 по 2013 роки приблизно на 50 відсотків збільшилося фінансування цих послуг з боку CNSA та Фонду соціального захисту. В цілому, фінансування послуг для компенсації витрат на підтримку для вищезазначеної категорії осіб надходить з декількох джерел: CNSA (37 відсотків надходить від державного збору - загальний соціальний внесок, солідарний внесок на утримання і додатковий внесок), державний бюджет (26 відсотків), Фонд соціального забезпечення (19 відсотків), ради департаментів (17 відсотків); окрім цього, відбулося різке зростання фінансування, починаючи з середини 2000-х років (дані CNSA за 2014 рік). У зв'язку з цим, ради департаментів функціонують як органи центрального уряду, реалізуючи державну політику, зокрема, у частині надання послуг на підтримку самозабезпечення.

2) Муніципальний та міжмуніципальний рівень

У 1986 році муніципальні установи соціального обслуговування (*centres communal d'action sociale* - CCAS) були створені як публічно-правові корпорації на чолі з міським головою, які замінили соціальні ради муніципалітетів на форму установи з більшими повноваженнями та більшою автономією; деякі CCAS мають статус міжмуніципальних утворень. Установи CCAS несуть відповідальність за постачання обладнання і надання послуг населенню: будинки літніх осіб, центри соціальної допомоги, різні форми догляду за дітьми та дитячі майданчики. Завдання працівників таких установ полягає у обробці запитів на соціальну допомогу та наданні її потребуючим навіть у разі термінової необхідності. Ради департаментів можуть також делегувати їм свої функції. У цілому, бюджет CCAS складає 2,6 млрд євро, а штат налічує близько 120 тисяч чоловік, більшість з яких працює в департаментах (*départements*) соціальної сфери. До того ж, відповідальність за регуляторні, планувальні та наглядові функції, в основному, покладається на департаменти (за інформацією Renaud (Пено) та ін. за 2011 рік). Відповідно до вимог національного законодавства сфера соціальної політики передбачає розгляд та опрацювання різної документації з планування, яка потребує спільного узгодження між префектами та головами рад департаментів (Кодекс соціальної допомоги та сім'ї, зокрема, ст. L.312-5).

3) Державні та приватні органи, які надають послуги

У Франції, як і в інших країнах, соціальні послуги не є винятковими функціями органів місцевого самоврядування, і в соціальному секторі працюють приватні організації, які в той самий час не мають публічних зобов'язань. У цілому, соціальну допомогу слід розглядати, в широкому розумінні, як масштабний сектор зайнятості, який працює за принципом «послуги людям». Біля однієї третини людей, що працюють у сфері соціальної допомоги (41 відсоток робочого часу), залучаються органами з надання різного роду послуг, водночас дві третини безпосередньо зайнятих осіб, часто отримують грошові надбавки або податкові пільги, які встановлюються національним законодавством, а не органами місцевого самоврядування. Обидві форми зайнятості почали активно розвиватися на початку 2000 року без урахування значного збільшення робіт в установах з надання послуг (x3.5).

За статистичними даними робота органів з надання послуг становить: робота асоціацій 59,3 % робочих годин, робота державних органів – 10,9 % (в основному, це стосується роботи рад департаментів та CCAS, їхня чисельність зменшується) та робота приватних підприємств – 29,7 % (різке збільшення за останні роки). Догляд за особами похилого віку складає 48 % від загального числа, з яких 57 % припадає на асоціації та 56 % - на діяльність публічних органів. Виплати на підтримку самозабезпечення (*autonomy allowances*), що надаються людям похилого віку та інвалідам (фінансування здійснюється з бюджетів департаментів), безумовно, активізували цей сектор, у тому числі ринок послуг соціальної допомоги, оскільки одержувачі допомоги можуть вільно обирати шляхи витрат. Дитячі ясла й інші подібні дитячі установи залишаються, в основному, під безпосереднім контролем державних органів (61 %), в основному під опікою CCAS, а інші перебувають у віданні громадських організацій (понад 30 %). «Помічники матерів» повинні отримати дозвіл, пройти курс навчання і стати на облік в департаменті (незважаючи на те, що їх наймом опікуються батьки). На рівні управління багато що залежить від муніципальних органів. Вісім муніципальних органів з десяти проводять програми, створені для людей похилого віку а чотири – для малозабезпечених людей, дітей та молоді⁹ (за інформацією Пено (Penaud) і ін. за 2011 рік).

4) Відповідальність центральних органів влади

Як зазначалося раніше, нормативно-правова база для соціальних виплат та соціальних послуг (національне законодавство й урядові постанови) закріпила відповідні повноваження за органами місцевого самоврядування. На місцевому рівні місцеві державні органи на чолі з префектом виконують функції з регулювання, нагляду і планування. Вони мають право закрити заклад у разі серйозного порушення закону. Планування зосереджується на роботі установ для літніх людей, яким надається медична допомога за рахунок коштів Фонду соціального забезпечення. Від службовців вимагається забезпечити дотримання законодавчо закріплених прав на гідне житло у разі звернення до префекта із заявою про відсутність необхідного житла.

⁹ Penaud, P., Amghar, Y.-G., Bourdais, J.-F., Dupays, S., Laloue, F., Léost, H., and Moleux, M. (2016), *Les politiques sociales*, Paris, Sciences Po/Dalloz, 3rd ed.

Префект може врегулювати проблемну ситуацію спільно з органами місцевого самоврядування. Керуючись Законом «Про планування житлового будівництва», місцеві державні органи активно працюють та забезпечують реалізацію національних пріоритетів при підготовці документів для місцевого житлового планування, а також задовольняють потреби у виборі житла (аналіз соціальної та ринкової вартості житла, питання оренди та купівлі) за так званими «міськими контрактами» (використовуються центральним урядом для відновлення, модернізації житла у бідних міських районах).

Крім того, місцеві агенції різних підрозділів Фонду соціального забезпечення є залученими до надання соціальних пільг. Ці агенції становлять основу національних мереж та наділені лише адміністративними повноваженнями. Зокрема, до їхньої компетенції належить надання матеріальної допомоги. Так звані «агенції сімейної допомоги» (*Caisses d'allocation familiales*) надають «житлову допомогу» (зменшення витрат на житло для сімей з низькими доходами) у співпраці з органами місцевого самоврядування можуть надавати, зокрема, послуги з оплати перебування у дитячих садках. Існує одна така агенція в кожному департаменті (*département*).

І хоча адміністративна децентралізація була успішною в соціальній сфері, дві проблеми залишаються невирішеними. Значні територіальні диспропорції, особливо це стосується функцій, які не в повному обсязі регулюються центральним урядом, і такий стан речей не сприятиме в подальшій децентралізації. Це пояснюється тим, що державне управління не передбачає коригування рівня фінансових зобов'язань органами місцевого самоврядування на соціальне забезпечення. До того ж, моніторинг та аналіз щодо цього питання з боку центрального уряду не є задовільним, і часто дається визнає проблема надмірного регулювання¹⁰.

І, зрештою, центральний уряд, як і раніше, виконує безпосередньо важливу функцію щодо соціального забезпечення дітей: 100 відсотків дітей у віці від трьох до шести років допускаються до дошкільних закладів (*écoles maternelles*), так само як і 49 відсотків дітей у віці від двох до трьох років, хоча існують значні регіональні диспропорції у цьому питанні. Викладацький склад в дошкільних установах і школах, у тому числі директори шкіл, винаймаються державою, а заробітні плати виплачуються безпосередньо з державного бюджету, водночас муніципалітети опікуються дошкільними установами та початковими школами, а також винаймають допоміжний персонал (зокрема, для підприємств громадського харчування).

5) Допомога по безробіттю

Безробітні утримуються за рахунок допомоги по безробіттю, кошти виділяються з системи страхування від безробіття, які акумулюються за рахунок внесків загальнонаціональної колективної трудової угоди, підписаної представниками роботодавців та профспілками згідно із законом. Умови та ставки такої допомоги визначаються цією угодою.

¹⁰ Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) (2008), *Les politiques sociales décentralisées*, Paris, Department of Social Affairs.

Соціальна допомога розподіляється місцевими державними агенціями (під назвою «*rôle emploi*»), створеними при Міністерстві праці відповідно до закону. Ці агенції сприяють безробітним у пошуку роботи і контролюють їх. Особи, які впродовж двох років не змогли знайти роботу, втрачають право на допомогу по безробіттю і мають право отримувати соціальну допомогу, питання щодо надання якої розглядається радою департаменту (так званий «активний солідарний дохід»). Потім вони беруть участь у програмі, метою якої є працевлаштування безробітного. Такі програми пропонуються радою департаменту й *Pôle emploi* та призначаються для кожного одержувача допомоги.

Під час дебатів стосовно Закону від 7 серпня 2015 року щодо нової територіальної організації Республіки представники регіонів вимагали передачі агенцій зайнятості під їхній контроль. Однак центральний уряд вважав за необхідне залишити ці агенції під своєю опікою. Компромісним рішенням стало внесення норми до редакції Закону, яка влаштувала представників регіонів: «взяти участь у процедурі узгодження всіх ключових керівників державної служби зайнятості», так само це стосувалось муніципалітетів, міжмуніципальних органів і рад департаментів в частині надання додаткових повноважень для реалізації функцій; з цією метою місцеві агенції зайнятості були включені до регіональних угод з питань зайнятості, професійної підготовки та підвищення кваліфікації (нові статті L.5311-3 і 5312-3 Трудового кодексу).

Б) Німеччина

У Німеччині система соціального захисту дісталася у спадок від Бісмарка; в цьому сенсі, вона базується на національній системі соціального страхування, яка охоплює питання охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та безробіття. Як наслідок, державна влада ФРН несе відповідальність за законотворчість та фінансування усіх гарантій, передбачених законом на загальнодержавному рівні, водночас органи місцевого самоврядування виконують лише залишкову функцію щодо забезпечення соціальних пільг, які виступають як соціальна сітка безпеки. Однак органи місцевого самоврядування поступово отримали нові обов'язки щодо забезпечення інших гарантій або політичні інструменти, створені поза системою соціального забезпечення¹¹. Такий підхід знаходить своє відображення, як уже зазначалося раніше, в Соціальному кодексі Німеччини.

Під місцевим самоврядуванням в Німеччині розуміються муніципальні та окружні утворення (*Kreise*), які мають узагальнену назву "*Kommunen*" (територіальна громада), які можуть утворювати «міжмуніципальні корпорації» публічного права (*Verband*) для виконання покладених на них функцій. Їхня нормативно-правова база може відрізнятися від нормативної бази інших земель, але у більшості випадків вона залишається схожою. Ця правова база становить основу регіонального законодавства, а регіональні парламенти (*Landtag*) ухвалили

¹¹ F. Bönker / J. Libbe / H. Wollmann (2016), Remunicipalisation revisited: long term trends in the provision of local public services in Germany, p.71 in: H. Wollmann / I. Koprič / G. Marcou (eds), *Public and social services in Europe*. From public and municipal to private sector provision, London, Palgrave. (Х.Вольман/І.Копріч/Г.Марку.(вч.). Державні та соціальні служби у Європі. Від публічного та муніципального до приватного сектору забезпечення, Лондон, Пальграв, 2016)

спеціальні закони для великих міських зон (наприклад, для таких міст як Франкфурт-на-Майні, Ганновер, Штутгарт). Слід зазначити, що три федеральні землі є також містами, а тому їхні установи спільно здійснюють муніципальні та державні функції (Берлін, Бремен, Гамбург). Це означає, що ці міста також наділені повноваженнями приймати регіональні закони щодо соціальних пільг для своїх жителів.

1) Мінімальна соціальна гарантія (загальна соціальна допомога)

Мінімальна соціальна гарантія замінила колишню муніципальну соціальну допомогу малозабезпеченим, яка раніше адмініструвалась та фінансувалась переважно за рахунок органів місцевого самоврядування. Розвиток гарантій соціального забезпечення разом з новими спеціальними інструментами захисту для груп ризику змінив роль соціальної допомоги, звузивши її до рівня залишкової системи соціальної підтримки. Дві нещодавні реформи знову обмежили коло функцій органу місцевого самоврядування: реформа допомоги по безробіттю, внаслідок якої частина соціальної допомоги стала комбінованою (реформа Гарц IV, 2004 рік), а також введення загального страхування для підтримки самозабезпечення (*general autonomy insurance*) (останній раз реформовано в 2012 р.).

Однак відповідальність органів місцевого самоврядування при цьому не зникла. У шістдесятих роках минулого століття законом було запроваджено право на отримання соціальної допомоги і допомога врегульовувалася законом, а повноваження органу місцевого самоврядування були сильно обмежені. У федеральному Законі «Про соціальну допомогу» (наразі це частина XII Соціального кодексу) були об'єднані усі соціальні положення, якими керувалися органи самоврядування. Але наростання безробіття, старіння населення, збільшення фізичнозалежних людей та, віднедавна, соціальне забезпечення іммігрантів посилив зобов'язання щодо рівня соціальної допомоги з метою задоволення потреб людей як з точки зору фінансових зобов'язань, так і в частині необхідності диверсифікації потреб. Така ситуація призвела до урегулювання не на рівні місцевого законодавства, а на рівні національного; як наслідок, вдвічі збільшилися витрати на соціальну допомогу в період між 1970 та 2000 роками. Повноваження щодо розподілу цих пільг були покладені на сільські окружні органи (*Kreise*) і міські органи з окружними правами (*kreisfreie Städte*).

Проте, з 1 січня 2005 року «страхування по безробіттю» та «соціальна грошова допомога» для безробітних та працездатних осіб були об'єднані в одну допомогу, якою опікувалося Федеральне агентство з питань праці (див. нижче). З цього часу надається мінімальна соціальна гарантія для певної категорії людей (працездатних, молодих людей до 15 років, які живуть окремо від своїх батьків, людей пенсійного віку, які отримують занадто низьку пенсію).

Крім мінімальних соціальних гарантій, соціальна допомога була диверсифікована для усунення ризиків від конкретних соціальних груп: безпритульних (1992 р.), залежних осіб (1994 р.), осіб похилого віку та непрацездатних осіб (2001 р.). У той час як перші дві нові соціальні допомоги не мали серйозного впливу на органи місцевого самоврядування, оскільки їх адміністрування залишилися у віданні органів місцевого самоврядування, третій вид допомоги передавався від органів місцевого самоврядування до органів соціального забезпечення, що наприкінці

дев'яностих – на початку 2000 років призвело до істотного скорочення соціальних витрат для місцевого самоврядування. Пізніше основною новацією в 2001 році стало обов'язкове страхування залежних людей похилого віку (Pflegeversicherung); ця реформа звузила роль місцевого самоврядування для літніх людей, оскільки вона лобювала розвиток приватних постачальників послуг (некомерційних і прибуткових організацій) і передавала функції планування і нагляду від органу місцевого самоврядування до регіонального уряду (Land) та до Фонду страхування від залежності (складова частина медичних фондів). Проте на орган місцевого самоврядування все ж таки покладалися функції з узгодження пропозицій через місцеві «конференції» з підтримки залежних людей, підготовки інформації про схеми страхування залежних осіб та інформування громадськості щодо потреб таких людей.

2) Надання соціальної допомоги людям літнього віку, молоді, дітям та багатодітним сім'ям

Крім матеріальної допомоги, допомога за системою соціального забезпечення охоплює надання соціальної допомоги від організацій. Фактично ці соціальні послуги залишилися у віданні органів місцевого самоврядування, але це не означає, що органи місцевого самоврядування надають ці послуги повною мірою. Як правило, вони покладаються на приватних постачальників, більшість з яких є некомерційними організаціями і частка таких організацій на ринку збільшилася за останні роки.

Соціальні послуги для дітей, молоді та багатодітних сімей були передані до муніципальної компетенції в 1920 році. Муніципалітети, в свою чергу, зобов'язані були заснувати Бюро молоді та Комітет з питань надання соціальної допомоги для молоді. Такий підхід зберігся і після Другої світової війни. Основні реформи відбулись в 1991 році після ухвалення нового Закону «Про соціальну допомогу дітям та молоді» (нині: Соціальне обслуговування, частина VIII), а завдяки закону 2008 року для всіх дітей від 3 до 6 років закріплювалося місце в дитячому садку, а з 2013 року – для всіх дітей у віці від 1 до 3-х років. Такі нові зобов'язання, встановлені федеральними законами, мають виконуватися органами місцевого самоврядування за фінансової підтримки уряду Федерації і земель, а також за рахунок власних коштів, оскільки стороння підтримка не покриває усіх витрат. Такий порядок дещо відрізняється від ситуації у Франції, де соціальне забезпечення дитини є складовою частиною соціальних послуг і не стосується освіти. Як наслідок, більше 10% всіх співробітників органів місцевого самоврядування задіяні в системі соціального забезпечення дітей. Крім того, органи місцевого самоврядування надають грошову соціальну допомогу (багатодітним) сім'ям, як це передбачено федеральним законодавством. І, нарешті, органи місцевого самоврядування розробили різні види допомоги для дітей або багатодітних сімей: відпочинок, соціальна підтримка дітей, які постраждали внаслідок недбалості або насильства, консультації для батьків, профілактичні заходи з попередження негативної поведінки молоді.

На противагу цьому, федеральна політика, яка була скерована на задоволення потреб осіб похилого віку, була частково замінена на традиційну муніципальну допомогу. Це призвело до обов'язкового страхування осіб, які знаходяться на утриманні (dependent) (Pflegeversicherung): особи похилого віку підлягають обов'язковому страхуванню в новоствореному Фонді

страхування осіб, які знаходяться на утриманні, за винятком випадків, коли вони висловили бажання укласти договір такого страхування з приватною страховою компанією.

Реформа політики по відношенню до літніх людей, дітей та багатодітних сімей стала причиною розвитку приватних постачальників послуг. Некомерційні організації, в основному афілійовані з релігійними структурами, завжди відігравали важливу роль для Німеччини в процесі надання соціальних послуг, особливо це стосується довгострокових послуг по догляду. Фінансові складнощі муніципалітетів і нове федеральне законодавство в цих сферах змусили некомерційні організації звернутися до приватного сектору за фінансуванням таких послуг. Однак місцева влада намагається зберегти свій координаційний вплив на постачальників і надалі співпрацювати з медичною службою Фондів медичного страхування.

Житлова політика також має бути розглянута у даному документі як один з чинників впливу на соціальну політику. У той час як муніципальні житлові компанії експлуатували значну частину житлового фонду (починаючи з 1920-х до кінця 1970-х років, як результат, більше 25% житлового фонду), у 1990-х роках їхні податкові пільги були скасовані, а органи місцевого самоврядування приватизували більшу частину житлового фонду – наприклад, у місті Дрездені було приватизовано увесь житловий фонд (48 000 квартир) в інтересах одного приватного інвестора. Пізніше така політика мала негативну оцінку і призвела до появи цілої низки місцевих референдумів, що проводилися за ініціативою громадян, які «ветували» процес успішних приватизацій. Місцеве самоврядування змінило свою думку (і, розуміючи, що вона втрачає потужний податковий потенціал і вплив на рівень орендних ставок на ринку житла) припинило цей процес та обмежило соціальну сегрегацію в міських районах. Крім того, реформа ринку праці (реформа Гарца IV – див. нижче) переклала на місцеве самоврядування компенсацію витрат на житло для осіб, які шукають роботу, та для інших малозахищених верств населення, а, отже, це підвищило інтерес місцевого самоврядування мати контроль над розподілом дешевих об'єктів житлового будівництва.

3) Політика працевлаштування

Це новий напрямок місцевої політики як в Німеччині, так і в інших європейських країнах. Він виник у вісімдесятих роках минулого століття у зв'язку зі зростанням масового безробіття і розміру грошової допомоги для осіб, які шукають роботу. Все почалося з ініціативи місцевого самоврядування, а потім реформа ринку праці, запроваджена федеральним законом 2003 року (набув чинності з 2005 року), інтегрувала місцеве самоврядування в нову комплексну систему «страхування-активація-підтримка». Реформа була реакцією на неефективність існуючої політики у сфері зайнятості та враховувала централізоване управління страхуванням на випадок безробіття через запровадження нових характеристик безробіття по регіонах і соціальних групах. Результат цього процесу полягав у переході людей, які не змогли отримати нову роботу, на загальну соціальну допомогу, яка виділялася органами місцевого самоврядування.

Реформа спиралася на дві базові ідеї: створення мережі центрів з працевлаштування за принципом єдиного вікна і об'єднання декількох функцій (допомога по безробіттю, стимулювання до працевлаштування, перекваліфікація безробітних шляхом навчання або

перепрофілювання, психологічна підтримка тощо); звернення до Федерального агентства з питань праці (Bundesagentur des Arbeit) і до органів місцевого самоврядування. Хоча основне завдання було покладено на Федеральне агентство, закон також покладав нові обов'язки на місцеве самоврядування і передбачав тісну співпрацю між Федеральним агентством з питань праці та органами місцевого самоврядування. Це було нелегке завдання через постійні суперечки з керівництвом центрів зайнятості; зрештою, закон вступив в силу, були створені центри зайнятості, які одночасно належали і Федеральному агентству з питань праці, і органам місцевого самоврядування; однак функції центрів зайнятості були передані лише до 100 муніципалітетів. У загальному плані управління центром зайнятості здійснюється радою, половина членів якої представляють органи місцевого самоврядування, інша половина – Агентство з питань праці.

У Соціальному кодексі передбачені три види пільг:

- Допомога для забезпечення персональних потреб: 1) надається федеральним урядом: допомога по безробіттю, соціальна допомога для підтримки багатодітних сімей, медичне страхування; 2) надається органами місцевого самоврядування: допомога на оплату житла і опалення та, за необхідності, допомога на оренду житла;
- Підтримка у питаннях працевлаштування: 1) надається федеральним урядом: на навчання, посередницькі послуги з пошуку роботодавців, навчання, опрацювання вакансій; 2) з боку місцевого самоврядування: додаткові заходи щодо заохочення безробітних до працевлаштування; додаткові соціальні виплати, а саме допомога по догляду за дитиною вдома;
- Навчання і соціальна реабілітація (завдання органу місцевого самоврядування): підтримка навчального процесу, соціальні і культурні заходи, громадське харчування для дітей.

Нова організація політики на ринку праці підвищила роль органів місцевого самоврядування завдяки так званім «альтернативним муніципалітетам» (це такі місцеві органи влади, які несуть повну відповідальність за адміністрування нової системи, у решті випадків, виступають простими центрами з працевлаштування). Однак система фінансується, в основному, за рахунок федерального бюджету, управління здійснюється централізовано відповідно до повноважень федерального уряду і відповідальності регіональних урядів. Вважається, що реформа позитивно вплинула на зниження рівня безробіття в Німеччині, але не мала особливого успіху по відношенню до довготривалого періоду безробіття, яке з часом не зменшується¹².

С) Англія

Соціальне забезпечення є одним з найбільш традиційних обов'язків органів місцевого самоврядування у Великій Британії¹³. Слід зазначити, що обсяг соціальних послуг і пільг на даний

¹² M. Schulze-Böing / G. Freidinger (2015), "La politique locale de l'emploi en Allemagne – un aperçu", in: GRALE: *Droit et Gestion des Collectivités territoriales*, Paris, Ed. du Moniteur.

¹³ M. Hill (2009), "Les responsabilités et les tâches de l'administration locale anglaise en matière de politique sociale", in: GRALE, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales* 2009.

час став значно меншим, ніж це було у минулих роках, що стало наслідком реформ останніх десятиліть. Обов'язок соціального забезпечення відрізняється від обов'язку, який панує в сфері освіти і охорони здоров'я. Відповідальність за сферу охорони здоров'я покладена на Національну службу з питань охорони здоров'я, а органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження у цій сфері, які нещодавно були розширені завдяки ухваленому 2012 році Закону «Про медичну та соціальну допомогу». Освіта, як і раніше, значною мірою лежить у компетенції органів місцевого самоврядування, але далеко не в повному обсязі, оскільки велика кількість шкіл державного сектора є самоврядними та перебувають під безпосередньою опікою Міністерства освіти. Зовсім нещодавно соціальне забезпечення дитини і освіта були тісно пов'язані між собою і в 2009 році відповідні адміністрації, які опікувалися цими питаннями, були об'єднані. На відміну від інших країн місцеве самоврядування практично не має впливу на політику уряду в сфері зайнятості.

Беручи до уваги саму побудову системи місцевого самоврядування в Англії, компетенція соціального забезпечення залежить від району. В однорівневих районах (густонаселених міських районах) місцеві ради несуть, в цілому, відповідальність за соціальне забезпечення (міські округи, Лондон, унітарні ради). У дворівневих районах соціальне забезпечення належить радам графств; на більш низькому рівні окружна рада не несе відповідальності за соціальну підтримку, окрім житлових питань, причому в обмеженому вигляді.

1) Соціальні послуги для дорослих

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за надання соціальних послуг, які врегульовуються законом і стосуються осіб похилого віку, людей з обмеженими фізичними можливостями, розумово відсталих і людей з проблемами в навчанні. Витрати на людей похилого віку становлять майже 60 %, серед яких більша половина людей утримуються в пансіонах для літніх людей. Однак лише 10 % місць в житлових будинках для літніх людей управляються безпосередньо органами місцевого самоврядування, в той час як інші пансіони є незалежними, а органи місцевого самоврядування лише здійснюють закупівлю послуг, яких потребують люди. Для цього органи місцевого самоврядування укладають контракти з приватними постачальниками, ґрунтуючись на аналітичних даних щодо потреб людини, які надаються відповідними соціальними службами. Уряд рекомендує органам місцевого самоврядування замінити пільгу на оренду житла грошовою допомогою, що дозволить потребуючим самостійно обирати постачальника послуг.

Крім того, органи місцевого самоврядування надають соціальну допомогу на дому для осіб похилого віку, які проживають у своєму будинку, це, зокрема, включає: харчування, прибирання, надання коштів на зв'язок або фінансової допомоги, або допомога в обладнанні будинку для осіб з обмеженими фізичними можливостями. З цією метою органи місцевого самоврядування організовують тендери серед приватних постачальників. Працівники місцевих служб постійно конкурують з приватними постачальниками послуг. У результаті такої політики центрального уряду було укладено чимало контрактів щодо надання соціальних послуг, які згодом регулювались правилами, встановленими в 2000 році відповідно до Закону «Про стандарти

догляду», та підлягають перевіркам, які проводяться представниками Міністерства; це ж саме стосується соціальних послуг для дитини.

Закон «Про медичне забезпечення та соціальну допомогу», прийнятий в 2012 році, розширив повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. До їх завдань віднесена розробка профілактичних заходів щодо боротьби з ожирінням, виявлення раку на ранній стадії, фітнес-програми для запобігання хворобам. Новий «Колегіальний орган з питань здоров'я та добробуту» представляє собою низку комітетів вищого за компетенцією органу державної влади з обраними представниками, який є об'єктом пильної уваги з боку органів місцевого самоврядування. Завдання цих органів – громадська підтримка сфери охорони здоров'я для «клінічних комісійних груп», створених у межах реформи системи медичного обслуговування населення (NHS). Є пропозиція надати органам місцевого самоврядування повноваження щодо перегляду місцевої системи NHS. Стоматологічні послуги та послуги для ув'язнених були передані до компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до закону. Управління та контроль за всіма заходами здійснюються центральним урядом (наприклад існує, «Керівництво з питань охорони здоров'я (Public Health Toolkit) для органів місцевого самоврядування Англії», опублікована Державним Секретарем)¹⁴.

2) Соціальне забезпечення дитини

Соціальним забезпеченням дитини опікуються служби у питаннях освіти і дитинства при органах місцевого самоврядування (їхні назви можуть змінюватись) під наглядом двох департаментів-міністерств нинішнього уряду: Департаменту-міністерства праці та пенсійного забезпечення та Департаменту-міністерства освіти. Повноваження органів місцевого самоврядування визначені Законом «Про соціальне забезпечення дитини» (Childcare Act 2006), прийнятим у 2006 році із змінами, внесеними у 2016 році Законом «Про соціальне забезпечення дитини» (Childcare Act 2016), а також Законом «Про дітей та усиновлення» (Adoption and Children Act 2002), прийнятого у 2002 році, з доповненнями та змінами до Закону «Про освіту та усиновлення» (Education and Adoption Act 2016), прийнятим в 2016 році.

У межах цієї структури органи місцевого самоврядування повинні надавати такі види послуг: соціальний захист дітей, соціальна підтримка ослаблених дітей (через важку хворобу або інвалідність); послуги для полегшення процесу працевлаштування батьків.

Відповідно до Закону «Про дітей» (Children Act 1989), прийнятого у 1989 році, органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати захист дитини у разі неналежного лікування або недбалого ставлення, надати підтримку багатодітним сім'ям, вести реєстр з питань захисту дітей та розробляти плани щодо усиновлення дітей та щодо засобів, які можуть бути використані для підтримки сімей, або убезпечення дітей та забезпечення належного проживання в опікунських

¹⁴ (Дж.МакЕлдовні 2016. «Надання публічних послуг у Великій Британії у період заходів жорсткої економії», стор.41 в: Н. Wollmann / І. Koprič / G. Marcou (eds), Public and social services in Europe. From public and municipal to private sector provision, London, Palgrave. (Х.Вольман/І.Копріч/Г.Марку.(вч.). Державні та соціальні служби у Європі. Від публічного та муніципального до приватного сектору забезпечення, Лондон, Пальграв, 2016)

установах або в іншій родині. У цьому випадку рішення повинно бути прийнято судом, а соціальні працівники місцевих органів влади, як правило, виступають ініціаторами таких процедур. Крім того, всі органи місцевого самоврядування повинні опікуватись «послугою усиновлення», працюючи разом із зареєстрованими об'єднаннями з усиновлення (добровільні товариства) і контактуючи з агентствами з питань усиновлення, яким можуть бути делеговані повноваження виконувати функції від імені органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону «Про освіту та усиновлення» (Education and Adoption Act 2016), прийнятого в 2016 році, Державний Секретар може давати вказівки органам місцевого самоврядування щодо вжиття заходів для спільного виконання своїх функцій відповідно до чинного законодавства. Місцеве самоврядування також відповідає за підбір прийомних батьків для дітей або підлітків, які перебувають під їхньою опікою. Відповідальність органів місцевого самоврядування поширюється і на підлітків у разі вчинення злочину (за наявності судового рішення вони повинні перебувати у «спецбудинках» зі спеціальним освітнім персоналом) або якщо необхідно перевести таких підлітків в інший заклад під опіку іншого органу, у разі ухвалення цього рішення регіональним комітетом з планування. За законом «Про дітей і сім'ю», прийнятим у 2014 році (Children and Families Act 2014), від них вимагається призначення співробітника, який би відповідав за процес навчання і шкільну успішність дітей та підлітків з прийомними батьками.

Що стосується послуг для хворих дітей, органи місцевого самоврядування повинні адаптувати процес навчання і догляду під їхні потреби. Відповідно до Закону «Про дітей і сім'ю» (Children and Families Act 2014), прийнятого в 2014 році, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за дітей або підлітків з особливими освітніми потребами внаслідок обмежених можливостей. Вони повинні забезпечити освітні послуги і професійну підготовку, надати медико-санітарну допомогу та соціальну допомогу. При необхідності або за бажанням батьків або підлітка орган місцевого самоврядування повинен провести оцінку освітніх, медичних потреб і рівень догляду (ЕНС), щоб визначити весь комплекс заходів для забезпечення найкращих умов. Для тих, хто має особливі потреби, але не вимагає плану ЕНС, особливі умови повинні бути узгоджені між органами місцевого самоврядування і школою.

І, зрештою, місцеве самоврядування несе відповідальність за підвищення рівня послуг для полегшення працевлаштування батьків. З 1998 року всі діти старше 4-х років мають право на безкоштовну дошкільну освіту, яка фінансується державою, а з 3-х років – починаючи з 2004 року, і з 2-х років – для малозабезпечених сімей (відповідно до критеріїв прийнятності) відповідно до Закону «Про соціальне забезпечення дитини» (Childcare Act 2016), прийнятого в 2016 році (5, 16 березня 2016 р.). Цей новий закон надає такі переваги: 15 годин на тиждень протягом 38 тижнів на рік, а не 12 годин 30 і 33 тижнів як було раніше. Всі установи з питань догляду за дітьми та няні повинні бути на обліку у органі місцевого самоврядування, який повинен мати свої власні механізми узгодження. Така діяльність перебуває під контролем Державного Секретаря; реєстр нянь є у віданні відповідної інспекції. Однак обсяг публічно керованих послуг досить вузький.

3) Допомога по безробіттю

На відміну від інших країн, органи місцевого самоврядування мало задіяні у політиці на ринку праці.

Існуюча система, як і раніше застосовується до безробітних, врегульовується Законом про безробітних, прийнятим в 1995 році, в якому запроваджено допомогу по безробіттю (JSA) для осіб, які активно шукають нову роботу для покриття витрат під час вимушеного незайнятості. Це загальнонаціональна допомога, якою опікується Департамент-міністерство праці та пенсійного забезпечення (DWP). Вона буває двох видів: у формі внеску (страхування від безробіття) та у формі доходу. В останньому випадку адресна соціальна допомога забезпечується органом місцевого самоврядування, який виплачує безпосередньо власнику житла орендні платежі. Крім того, з 2008 року допомога на роботу та підтримку (ESA) замінила три попередні матеріальні виплати, надаючи фінансову підтримку людям, які мають труднощі у пошуку роботи через довгострокову хворобу або непрацездатність. Цією допомогою також опікується DWP.

Уряд намагався запровадити схему громадських робіт, тобто систему соціального забезпечення з обов'язковою трудовою діяльністю, яка зобов'язує тих, хто отримує допомогу по безробіттю братися за будь-яку роботу після спливу дев'яти місяців. На відміну від субсидованих планів роботи благодійних і громадських служб «Програма робіт» в 2011 році пропонувала розподілити осіб, які шукають роботу, серед приватних роботодавців за рахунок державних виплат як аналога JSA. Така ініціатива була відхилена Верховним Судом (30 жовтня 2013 р., справа UKSC 2013-64). Місцеве самоврядування жодним чином не залучається у політику працевлаштування.

Відповідно до Закону «Про реформу системи соціального забезпечення», прийнятого у 2012 році (Welfare Reform Act 2012), шість загальнонаціональних соціальних виплат (серед яких JSA у формі доходу та ESA) повинні бути замінені однією соціальною допомогою під назвою «універсальний кредит» (Universal Credit), але через труднощі реалізації ця послуга знаходиться на стадії тестування. У Законі запроваджується низка вимог для отримання цієї допомоги, які корелюються з ситуацією заявника. Але прийнятий у 2016 році Закон «Про реформу соціального забезпечення та сферу праці» (Welfare Reform and Work Act 2012) спростив вимоги для людей, які мають обмежені можливості та малолітніх дітей.

Питанням працевлаштування опікуються центри зайнятості; органи місцевого самоврядування не мають до цього процесу ніякого відношення. У прийнятому в 2011 році Законі «Про місцеві інтереси» (Localism Act 2011) вони отримують допомогу у разі відповідності загального рівня компетенції, таким чином органи місцевого самоврядування можуть ініціювати заходи для підтримки осіб, які шукають роботу. Наразі інформації щодо таких ініціатив немає.

4) Вплив Закону «Про місцеві інтереси» та ініціативи «Big Society»

Ініціатива “Big Society” (Велике суспільство) була пріоритетною у коаліційному уряді, сформованому після виборів 2010 року. Її суть полягала у зменшенні значимості держави і розширенні прав громадян та громад, а також взяття на себе громадянської відповідальності

шляхом зміни взаємовідносин між громадянами і державою. Закон «Про місцеві інтереси» (Localism Act 2011) ввів загальний рівень компетенції для органів місцевого самоврядування та надав можливість взяти на себе відповідальність за розподіл коштів та надання послуг за підтримки центрального уряду та фінансування через Мережу Великого суспільства (Big Society Network), Лотерейний фонд (Lottery Funding), Фонд активів громади (Community Asset Fund) та банкову установу «Big Society Capital Bank». Це певною мірою могло вплинути на надання соціальних послуг, наразі це має лише незначний вплив на органи місцевого самоврядування і на роль приватного сектора в наданні таких послуг¹⁵. Функції органів місцевого самоврядування, як і раніше контролюються центральним урядом, фінансуються, управляються і перевіряються Міністерством у відповідності до законодавства, в якому виписані обов'язки органу місцевого самоврядування.

D) Нідерланди

В Нідерландах система соціального забезпечення зазнала глибоких змін наприкінці 1990-х років. Уряд Нідерландів вважає за краще передати більше повноважень муніципалітетам, ніж це було зроблено у сусідніх країнах, у межах національного управління з використанням фінансових інструментів. Такого роду децентралізація соціального забезпечення є частиною зміни базової концепції соціального забезпечення і не пов'язувалася з політикою децентралізації. Основна ідея реформи системи соціального забезпечення полягає у заміні «компенсаційних» механізмів програмами «активізації» і покладання більшої довіри на можливості громадян¹⁶.

Водночас, не слід ігнорувати той факт, що наприкінці Другої світової війни національні гарантії соціального забезпечення були замінені функціями допомоги, які раніше виконувалися муніципалітетами. Відповідні зобов'язання закріплені за трьома національними адміністративними і незалежними органами: Національний інститут соціального забезпечення (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen – UWV*), який опікується допомогою по безробіттю; Банк соціального страхування (*Sociale Verzekeringsbank – SVB*), який опікується питаннями нарахування пенсій і сімейної допомоги та Інститут страхування здоров'я (*Zorginstituut*), який опікується питаннями медичного забезпечення.

Лише муніципалітети серед органів місцевого самоврядування виконують функції в цій сфері; до 2014 року провінції мали лише повноваження щодо надання соціальної допомоги молоді, але Законом «Про молодь» (Youth Act 2014), прийнятим у 2014 році, ці повноваження були передані до муніципалітетів.

Як наслідок, функції муніципалітетів фокусовані на загальній соціальній допомозі, активізації та соціальній підтримці безробітних, а останнім часом на соціальній допомозі молоді.

¹⁵ Див. J. McElDowney (2016), "Delivering public services in the United Kingdom in a period of austerity", op. cit. p.41. (Дж.МакЕлдовні 2016. «Надання публічних послуг у Великій Британії у період заходів жорсткої економії», стор.41)

¹⁶ D. Bannik / B. de Vroom / M. van Genugten / R. Ossewaarde (2009), "Décentralisation et activation . Les changements dans les tâches et les responsabilités des communes néerlandaises en matière de politique sociale", in: GRALE, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales 2009*, Paris, Ed. du Moniteur.

1) Загальна соціальна допомога

Раніше голландські муніципалітети мають певне коло повноважень у сфері загальної соціальної допомоги, а реформи лише розширили їхні муніципальні повноваження і завдання. Протягом тривалого часу центральний уряд встановлював права для тих, хто потребує, та обов'язки для муніципалітетів, а також фінансував відповідні заходи, надаючи муніципалітетам значну свободу в питаннях формування політики, спрямованої на захист місцевих інтересів.

Новий закон «Про соціальну допомогу» (буквально означає «соціальна підтримка» - *Wet Maatschappelijke Ondersteuning - Wmo*) від 2007 року запровадив принцип «право на участь замість права на вимогу»¹⁷. Така політика була схвалена та врегульована новим Законом «Про соціальну допомогу» від 9 липня 2014 (*WMO 2015*). Повна назва останнього закону – Закон «Про муніципальну допомогу для підтримки самозабезпечення, участь, захист прав на житло та добробут». Зокрема, цим законом передбачені чіткі правові підстави для здійснення муніципалітетами своїх повноважень.

Цей закон скасував політику соціальної допомоги, яка надавалася конкретній групі, і передбачив, натомість, створення соціального бюджету у розмірі близько 40% від загального бюджету муніципалітету, формування якого здійснювалося за рахунок Муніципального фонду (національний ресурс муніципалітетів). Відповідно до закону муніципалітети зобов'язані розподілити цю частину коштів зі свого бюджету на соціальні потреби. З 2009 року Законом «Про бюджетну участь» запроваджено «колективні послуги», які охоплювали нові форми добровільної діяльності, у т.ч. навчальні курси для підвищення можливостей громадян у питаннях допомоги на самозабезпечення.

Як наслідок, муніципалітет позбавлений можливості надавати універсальні соціальні допомоги окремим категоріям тих, хто потребує допомоги. Види соціальної допомоги повинні бути визначені на місцевому рівні добровільними об'єднаннями громадян (наприклад, літніми людьми, інвалідами, наркозалежними тощо), які потребують соціальної допомоги або опіки. Закон створює умови для створення мереж соціальної допомоги і можливості для утворення об'єднань самих тих, хто потребує допомоги. Мета полягає у збільшенні участі громадян, сприяння програм добросусідства, підтримки немічних. Муніципальна підтримка потребувала більше зусиль в крупних містах, де політика добросусідства менш представлена, ніж у сільських муніципальних утвореннях.

На практиці це призвело до сильного фінансового навантаження на фонд соціальної допомоги, зокрема у частині надання соціальних послуг на дому. Догляд на дому літніх людей, осіб із хронічними захворюваннями, інвалідів або осіб, які потребують післяопераційного догляду, наразі фінансується за рахунок соціального бюджету муніципалітету та за рахунок індивідуальних внесків; розмір допомоги визначається муніципалітетом і залежить від кожного муніципалітету окремо; послуги надаються приватними постачальниками після проведення

¹⁷ Там же. Цитата з коментарю щодо оцінки законопроекту, 2005.

процедури закупівлі, в якій можуть брати участь суб'єкти господарювання країн ЄС. Цінова конкуренція усунула місцевих постачальників і чимало заявок, обраних у межах процедури тендеру, не дозволяють укласти повноцінні договори на узгоджених тарифних умовах. У результаті, послуги стали нижчої якості і присутні постійні спроби переглянути тарифні умови¹⁸.

Спочатку відбувався процес оцінки конкретних потреб для кожної особи, що мала право на отримання соціальної допомоги, наприклад, особиста домашня гігієна, потреба догляду в соціальному закладі, житло, спроможність одержувача самостійно визначати свої потреби, ступінь довіри сусіду, потреба у спеціальному обладнанні (інвалідне крісло тощо) тощо. Після визначення персонального бюджету (*persoonsgebonden budget*) його отримувач міг або самостійно визначитись щодо допомоги, яку він потребує, або залишити цей вибір за муніципальною адміністрацією.

Для виконання цих завдань муніципалітети мають законодавчі повноваженнями стосовно регулювання та планування послуг. Відповідно до нового закону (WMO 2015) муніципалітети повинні розробити план з виконання місцевої соціальної політики разом з переліком заходів, який затверджується виконавчою радою муніципалітету. План має охоплювати усі форми соціальної допомоги, у тому числі «неінституційні» форми, які надаються будь-ким на добровільних засадах або членами сім'ї потребуючого (можливе додаткове навчання), матеріальне забезпечення для жителів, які потребують соціальної підтримки, соціальна допомога для підтримки самозабезпечення і соціальна комунікативна функція для людей, які не в змозі жити за стандартними нормами життя у своїх родинях та в своєму соціальному колі, соціальна допомога людям з психологічними проблемами, які потребують окремого місця перебування (ст.2.1.2). Цей план повинен враховувати інтеграцію різних соціальних послуг: соціальна допомога, охорона здоров'я, профілактика, соціальна допомога, догляд за дітьми, житлові питання тощо; він повинен враховувати побажання одержувачів соціальної допомоги, а також направлений на подовження рівня життєздатності. Для реалізації цього плану муніципальна рада наділена законодавчими повноваженнями, зокрема, щодо визначення критеріїв соціальної допомоги для підтримки життєдіяльності, участі у соціальній комунікації, розробки способів визначення персонального бюджету, аналізу вимог до якості послуг, опрацювання скарг клієнтів, підготовки періодичних звітів, аналізу витрат клієнта на соціальну допомогу. Виконавчі ради мають право видавати загальні розпорядження щодо здійснення плану та виконання правил, прийнятих радою (ст. 2.1.3 – 2.1.7; 2.2.1 та ін.).

У законі передбачається також питання попередження і виявлення фактів сімейного насильства і грубого поводження з дітьми (див. ст. 4.1.1 тощо), а також захист персональних даних (ст. 5.1.1. та ін.).

Система використовується більшістю муніципалітетів і одержувачами допомоги; вона дозволяє гнучко реагувати на індивідуальні потреби людей, бути більш відкритою для спільноти. З іншого боку, така ситуація дала привід для багатьох судових процесів. Мета закону полягала у

¹⁸ Там же.

зменшенні залежності громадян від держави. Але багато людей і асоціацій подали в суд на муніципалітет із позовом щодо його неспроможності виконання функціональних обов'язків, встановлених законом «Про соціальне забезпечення». Нова система значною мірою зробила одержувача соціальної допомоги залежним від сім'ї, об'єднань та сусідів, особливо це стосується випадків, коли соціальні послуги надаються громаді для допомоги одержувачу. Такі ситуації не завжди працюють на користь суті підтримки самозабезпечення. Соціальна допомога стала менш зрозумілою для одержувачів¹⁹.

2) Участь муніципалітетів у політиці на ринку праці

З 2004 року діє Закон «Про працю та допомогу» (Wet Werk en Bijstand), який уповноважує муніципалітети впроваджувати політику реінтеграції на ринку праці. Принцип полягає в тому, що будь-хто може звернутися до муніципалітету за допомогою у працевлаштуванні та повинен отримати необхідну допомогу. Ця політика складається з двох частин: допомога для мешканців муніципалітету, чий дохід та умови визначаються законом, та реінтеграційні заходи, покликані допомогти одержувачу допомоги знайти іншу роботу. Муніципалітет виплачує допомогу відповідно до умов закону, але він також має право приймати рішення щодо додаткових заходів з працевлаштування безробітних. Джерелом фінансування виступає Муніципальний фонд з питань праці та заробітної плати (Municipal Work and Income Fund), який фінансується за рахунок державних субсидій (складається з двох частин: на виплату грошової допомоги і на заходи з інтеграції). Муніципалітет зберігає балансову відомість щодо невитрачених фінансових ресурсів, але при дефіциті коштів у разі збільшення числа одержувачів нестача покривається іншими засобами; і навпаки, будь-які надлишки в коштах на інтеграцію повертаються в державний бюджет. Тому стимулом для муніципалітетів є, по-перше, скоротити число одержувачів і, по-друге, використати усі наявні ресурси для інтеграції на ринку праці та ефективно їх використати. Проте реалізація закону показала кілька зрушень на користь процесу працевлаштування безробітних (в короткостроковій перспективі і для молодих одержувачів), а також незначний вплив на одержувачів в довгостроковій перспективі, за винятком невеликих муніципалітетів, які мають інтерес до довготривалого зниження кількості реципієнтів²⁰.

Поправки, прийняті в кінці 2014 року, повинні були поліпшити систему шляхом розширення повноважень муніципальним утворенням²¹. Це стосується питань співпраці між муніципалітетами з метою розширення можливостей для тих, хто шукає роботу. Муніципалітетом було запропоновано, щоб одержувачі допомоги виконували неоплачувану роботу на громадських засадах, відповідно до їхніх навичок і умінь, на період пошуку нової роботи і відвідування навчальних курсів. Муніципалітет повинен надавати субсидії підприємствам, які приймають на роботу людей із певної цільової групи (наприклад, довгострокові безробітні, люди з обмеженими можливостями тощо). Ця категорія людей отримує право на роботу під керівництвом інструктора. В Нідерландах для реалізації закону

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ O. Jansen (2015), "Collectivités locales et emploi aux Pays-Bas", in GRALE, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales 2015*, Paris, Ed. du Moniteur, p.115.

щодо регіонального співробітництва в цілях працевлаштування було укладено 35 соціальних угод в сфері зайнятості, підписаних представницькими організаціями роботодавців, профспілками, муніципальними утвореннями, національним інститутом соціального забезпечення тощо. І, зрештою, люди таких цільових груп перебувають під соціальним захистом протягом двох років, поки вони працюватимуть, отримуючи мінімальну заробітну плату, а роботодавець не отримуватиме субсидії.

III. Основні тенденції в процесі останніх децентралізаційних та соціальних реформ

Проаналізувавши основні типові моделі децентралізації в сфері соціальних послуг, необхідно виділити деякі загальні риси і тенденції. Як можна помітити і в інших сферах, подібні тенденції, які формувалися під впливом економічних і соціальних змін, можна спостерігати у різних адміністративних системах. Можна виділити шість основних тенденцій: 1) соціальні послуги, як правило, виконуються як власна компетенція; 2) вони вмонтовані в систему багаторівневого управління соціальної політики; 3) є тенденція до інтеграції соціальних послуг по відношенню до одержувачів; 4) поновлюється тенденція до залучення волонтерів, благодійних організацій, громадян, самих одержувачів для надання соціальних послуг; 5) активна участь органів місцевого самоврядування у політиці на ринку праці; 6) збільшення постачальників на ринку соціальних послуг.

А) Надання соціальних послуг як власна компетенція органу місцевого самоврядування

Це означає, що ця функція здійснюється за рахунок власного бюджету, навіть за умови надходження спеціальних грантів або якщо фінансове навантаження враховується при визначенні загальних субсидій. Це також означає, що рішення органів місцевого самоврядування підлягає контролю з боку вищого державного органу на законність але стосовно суті справи.

Проте, це не виключає можливості державного регулювання для органів місцевого самоврядування. Це особливо характерно для деяких соціальних послуг, які мають першорядне значення з точки зору соціальної справедливості і захисту. Догляд за дітьми, усиновлення, правовий захист молодих людей, які перебувають під вартою, часткова допомога по безробіттю, яка надається органами місцевого самоврядування, допомога особам з обмеженими фізичними можливостями – це всі питання, які може бути врегульовано на рівні національного законодавства, в якому також буде визначено розмір і умови допомоги. Органи місцевого самоврядування мають управлінські та наглядові повноваження і обмежену свободу дій. У цьому сенсі Нідерланди демонструють яскравий приклад, де муніципалітети розробляють свій комплект соціальних послуг, узгоджуючи його з місцевими одержувачами в межах державної правової бази.

Варто зазначити про існуючу концентрацію соціальних послуг на верхньому рівні місцевого самоврядування. У Франції основні обов'язки органів місцевого самоврядування в сфері соціальних послуг виконуються *départements* (радами департаментів), муніципальні функції активно передаються міжмуніципальним утворенням у великих містах. Це не лише через типову

французьку муніципальну фрагментацію (як правило, для міжмуніципальних утворень мінімальний поріг кількості населення має складати 15000 осіб і у виняткових випадках це правило застосовується для районів з більш низькою кількістю населення). У Німеччині також Соціальний закон вводить привілеї та розподіляє відповідальність між управліннями соціальних послуг у сільських округах і містах з правами округів (*kreisfreie Städte*). В Англії при дворівневій системі органи в графствах відповідають за надання соціальних послуг. Нідерланди в цьому сенсі є скоріше винятком із правил, оскільки муніципалітети, що надають усі соціальні послуги, є децентралізованими. У Швеції та Данії, де розмір соціальної допомоги є немалим, а управління сферою соціального забезпечення є вкрай децентралізованим, повноваження розподіляються між муніципалітетами й органами вищого рівня (ради графств в Швеції, райони в Данії).

Б) Багаторівневе управління соціальною політикою

Незалежно від державної структури в усіх країнах центральний уряд, в основному, опікується соціальною політикою. Така політика є частиною забезпечення соціального добробуту, на що орієнтуються сучасні європейські держави, та стає основою для класифікації країни як «держави загального добробуту» або «соціальної держави». Наприклад, є думка, що центральний уряд в державі має гарантувати людям безпеку від суспільних ризиків. Таким чином, функції місцевого самоврядування в сфері соціальних послуг не можуть розглядатися як справжні, оскільки такими питаннями в минулому опікувалися благодійні організації. Такі функції визначаються законом в межах всеохоплюючої системи соціального забезпечення. Це не виключає соціальних послуг або пільг, створених на основі загального рівня компетенції, але насправді такі послуги або пільги є досить маргінальними, особливо з точки зору бюджету та у порівнянні з тими, що визначаються національним законодавством як обов'язкові. Проте їх не слід недооцінювати, оскільки вони дозволяють деяку гнучкість для органів місцевого самоврядування та надають можливість швидко реагувати на місцеві соціальні ситуації.

Багаторівневність соціальної відповідальності не лише відображає відповідальність центрального уряду при прийнятті законів, у затвердженні розміру виплат та прийнятних умов, фінансовій підтримці органу місцевого самоврядування, який опікується наданням соціальних послуг, але й той факт, що, прямо або опосередковано, основні соціальні гарантії є відповідальністю центральних урядів, опосередковано яка у більшості випадків реалізується за рахунок надходжень з позабюджетних фондів. Прикладами цього є Агентства з допомоги (багатодітним) сім'ям (*Caisses d'Allocations familiales*) у Франції, які надають допомогу з обслуговування житла та здійснюють підтримку сімей на місцевому рівні, а також надають допомогу тим, хто потребує, в соціальних послугах (фінансування дитячих садків або центрів дозвілля, участь у різноманітних об'єднаннях (гуртках), які є частиною соціальної програми, притулки для жінок-жертв домашнього насильства й т.п.). Ці агентства є частиною державної системи соціального забезпечення, але вони також тісно співпрацюють з радами департаментів та соціальними працівниками, а також з агентами департаменту (*département*), який контролює осіб з мінімальним соціальним доходом (*revenu de solidarité active*). Така система також функціонує у Бельгії, а у Німеччині функціонують страхові агентства з охорони здоров'я. В інших країнах такі агентства не мають місцевих відділень та характерних функцій, притаманним для державного

або місцевого управління; вони в переважній більшості управляються централізовано (див. зокрема, Нідерланди, Швеція). Багаторівневе управління також необхідне на рівні органів місцевого самоврядування, коли функції не лише розподіляються між ними, але й тісно переплітаються (наприклад, догляд за літніми людьми у Франції та Швеції).

На відміну від цього, місцеві органи центрального уряду, як правило, не беруть участі в багаторівневому управлінні, оскільки вони виконують, в основному, регуляторні і наглядові функції. Однак може статися так, що в структурі центрального уряду будуть створені органи, які укладуть угоди з органами місцевого самоврядування в цілях реалізації соціальної політики центрального уряду. Така суть притаманна так званим «міським угодам» у Франції, які укладаються між префектами і керівниками міжмуніципальних органів для організації всебічного соціального планування у бідних міських районах; така ж соціальна політика «місцевих угод» практикувалася у Англії до 2011 року.

С) Інтеграція соціальних послуг

Тенденція до інтеграції соціальних послуг є результатом необхідності поєднання і координації різних галузей соціальної політики або з іншими галузями (освіта або охорона здоров'я) з метою поліпшення обслуговування потребуючих, а також результатом того, що це важливо для окремої галузі політики. Інтеграція полегшується тоді, коли тільки один орган влади відповідає за всі соціальні послуги, але це не завжди можливо через різну структуру місцевого самоврядування і це не вирішує проблему інтеграції з іншими сферами політики.

Зростаючу потребу у інтеграції послуг можна віднести до еволюції соціальних умов: старіння населення, маркетингова при наданні соціальних послуг, яка вітається у більшості країн, зростаючі вимоги потребуючих допомоги щодо збільшення можливостей індивідуального вибору послуги, фінансовий тиск на органи місцевого самоврядування, які намагаються зекономити, політики на користь догляду за літніми людьми та інвалідами на дому, а не в установах²². Превентивна політика також може зажадати інтеграції послуг, наприклад, у разі захворювань, пов'язаних зі способом життя, а це зобов'язує посилити співпрацю між працівниками сфери догляду та соціальними працівниками. Але не потрібно недооцінювати організаційні складнощі, які можуть виникнути через різну професійну культуру та різні управлінські вимоги. Наприклад, у Швеції Консорціум здоров'я та соціального забезпечення та координатор спільного догляду розташовуються в одній і тій же будівлі, але це не вирішило проблеми. В Англії існує програма «структура загальної оцінки» для дітей, які потребують особливої уваги (див. вище, розділ II), яка є прикладом таких спроб. У Франції були розроблені Плани підтримки сім'ї (*schémas territoriaux d'aide aux familles*), щоб спробувати об'єднати дітей і

²² L. Montero / S. van Duijn / S. Zonnefeld / M. Minkman / H. Nies (2016), *Integrated social services in Europe. A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*, European Social Network, Brighton. (Л.Монтеро/С.ван Дуйн/С.Зоннефельд/М.Мінкман/Х.Ніес (2016). Інтегровані соціальні послуги в Європі. Дослідження щодо того як місцеві державні послуги працюють разом для покращення життя людей, Європейська соціальна мережа, Брайтон).

сім'ї; такі плани розробляються і реалізуються на основі домовленостей між Державною адміністрацією, агентством з надання допомоги і радою департаменту.

Г) Залучення волонтерів, благодійних організацій, громадян, одержувачів допомоги до процесу планування та надання соціальних послуг

Соціальний сектор завжди був привілейованим місцем для благодійних організацій та волонтерів. Розвиток соціальних послуг, що надаються сучасними державами соціального добробуту, в тому числі органами місцевого самоврядування, суттєво замінює благодійну діяльність та допомогу. У цьому контексті роль благочинних організацій змінилася і пов'язується з наданням соціальних послуг та пільг, встановлених законом. Крім того, благочинні організації беруть участь у реалізації соціальної політики, у плануванні розвитку добробуту (до того ж, вони можуть мати стимулюючу функцію, виявляючи ситуації або потреби, які належним чином не врегульовані державою та потребують закріплення на законодавчому рівні, конкретного фінансування або ініціатив органів місцевого самоврядування. У Франції такі благочинні організації представлені в радах агентств допомоги сім'ям та регіональних агентствах з питань охорони здоров'я (не плутати зі страховими органами у сфері охорони здоров'я), що відповідають за планування охорони здоров'я та нагляд; вони також фінансуються державою. Традиційно багато благочинних організацій соціального напрямку пов'язані з церквами; це, очевидно, пояснює їхню активність на території Польщі, незважаючи на тривалий комуністичний режим. Але чимало організацій опікуються питаннями окремого напрямку (інвалідність, проблеми освіти, постраждали від нещасних випадків, жертви певних патологій).

Нова спрямованість соціальної політики проявляється у питаннях відновлення сім'ї (залучення членів сім'ї для допомоги тому, хто потребує) та надання сусідської допомоги, і це не лише пов'язується із скороченням бюджетних коштів, а також зі збереженням соціальних зв'язків і уникнення самотності. У той самий час створюються сприятливі умови для домашнього догляду замість їхнього переміщення до установ. Існує можливість отримання грошової допомоги, якою одержувачі можуть вільно розпоряджатися для власних потреб (див. допомога для залежних у Франції, або страхування від залежності в Німеччині). Розповсюджуються ваучери для вибору різних постачальників послуг (державних або приватних). Головне питання полягає в тому, як насправді можна забезпечити цю свободу вибору. Ваучер має сенс лише тоді, коли влади органи місцевого самоврядування (несуть правову відповідальність за послуги) здатні надати інструкції постачальникам і контролювати їхню діяльність, як у разі, коли вони знаходяться у «єдиному вікні». Ще одне питання полягає в одержанні кінцевими споживачами достатньої інформації для здійснення вибору. Такий підхід, що промотується доктриною «Нового державного управління», не завжди враховується. У Швеції, де були введені талони на соціальне забезпечення, було висловлено думку, що це йде на користь постачальника приватного сектора, проте стимулює стандартизацію послуг, що дозволяє запропонувати різноманітні варіанти для одержувачів допомоги; в питаннях догляду за дитиною опоненти підкреслили загрозу для якості послуг та сегрегацію, яка базується на категоріях²³.

²³Там же, стор.14.

Одним з найбільш цікавих прикладів встановлення солідарності та привернення уваги до потреб одержувачів допомоги стали нещодавні голландські реформи, які намагалися залучити добровольців, членів сімей та різні об'єднання до розробки комплексу соціальних послуг муніципалітету (в залежності від місцевих потреб). Але ця схема, як зазначалося раніше, не уникнула критики. У Великій Британії просування ініціатив громад до Закону «Про місцеві інтереси» від 2011 року (Localism Act 2011) та так званого проекту «Велике суспільство» ("Big Society") не вплинуло на зростаюче домінування комерційних приватних постачальників.

Г) Збільшення участі органів місцевого самоврядування у політиці на ринку праці

Це, звичайно, найбільш значущі зміни стосовно ролі органів місцевого самоврядування у сфері соціальної політики в усіх країнах. Це також є наслідком масового безробіття, яке панувало у європейських країнах в дев'яностих роках минулого століття. У той час як допомога по безробіттю залишається під контролем центрального уряду, активізація зусиль у пошуку роботи стала новою відповідальністю органів місцевого самоврядування, незважаючи на виняток Англії.

Відповідальність органів місцевого самоврядування базується, по-перше, на власній ініціативі або на матеріальному заохоченні від центрального уряду у питаннях стимулювання працевлаштування, підготовки безробітного та субсидуванні робочих місць. Пізніші законодавчі акти змусили органи місцевого самоврядування активно долучитися до процесу повернення людей на ринок праці. Це включає в себе допомогу у пошуку роботи, співпрацю з центрами зайнятості, роботу по розподілу допомоги, стимулювання до працевлаштування і стимулювання місцевих органів влади до реінтеграції людей на ринку праці. Найхарактерніший приклад зацікавлення безробітних до працевлаштування та соціальної допомоги був продемонстрований в Нідерландах, Німеччині і Швеції. У низці країн було запропоновано поєднати громадські роботи для осіб, які шукають роботу, та отримання соціальної допомоги. Проте проблема економічних стимулів завжди покладається на спрощені моделі поведінки, які не завжди можуть досягти своїх цілей, як це довів приклад Голландії. Це означає, що такі приклади не завжди можуть слугувати основою для реалізації соціальної політики.

Така схема була впроваджена у Польщі, де адміністрація районного рівня несе відповідальність за надання допомоги по безробіттю і послуги для осіб, які шукають роботу. Робота центрів, підтримка роботодавців, пов'язана із заохоченням літніх осіб, які шукають роботу, ваучери для тих, хто шукає роботу, спеціальні програми підтримки молодих безробітних, а також допомога по безробіттю перебувають в компетенції органу самоврядування на чолі з обраним головою - старостою)²⁴.

Е) Збільшення участі ринкових постачальників на ринку соціальних послуг

Це також є загальною тенденцією у сфері соціальних послуг в європейських країнах, а також наслідком диверсифікації потреб та ситуацій. Це стало можливим, в основному, завдяки

²⁴J. Dominiak /B. Konecka-Szydłowska / R. Perdał (2015), "La politique de l'emploi des collectivités locales en Pologne", in: GRALE, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales 2015*, Paris, Ed. Du Moniteur, pp.151 sq.

збільшенню грошової допомоги та податкових пільг на надання соціальних послуг. Це було особливо важливо для людей похилого віку і догляду за дитиною дошкільного та шкільного віку, особливо там, де доступ до дошкільної освіти обмежено через недостатність пропозиції в галузі державної освіти.

Можна розрізнити кілька видів соціальних послуг:

- комерційні послуги: догляд на дому і надання ринкових послуг безпосередньо кінцевому споживачу, який здатний самостійно покрити їх вартість;
- послуги, які пропонуються некомерційними організаціями або комерційними підприємствами та купуються органами місцевого самоврядування для своїх жителів, які згодом будуть запропоновані одержувачам з обмеженими можливостями або людям з мінімальним доходом; такі послуги підлягають тендерним процедурам згідно з правилами законодавства ЄС;
- послуги, що надаються державними установами і контролюються органами місцевого самоврядування: обсяг коштів встановлюється або визначається на основі мінімальної матеріальної допомоги.

Забезпечення ринку, як правило, базується на конкретному попиті. У Великій Британії забезпечення ринку, ймовірно, становить його найбільшу частку, в той час як в Італії, ринок дуже обмежений через розвиток послуг, які надають некомерційні організації, які традиційно пов'язані з державним сектором. У Франції соціальні послуги призвели до зростання сектору зайнятості. На ринку Німеччини відбувається переважання некомерційних організацій, як і в Нідерландах. Не лише економічні фактори можуть пояснити ці відмінності, але й сприйняття людьми такого роду послуг. Це слід враховувати і в Україні, особливо у зв'язку з низьким рівнем середнього доходу сім'ї.