

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На правах рукопису

ДУБИЧ КЛАВДІЯ ВАСИЛІВНА

УДК 35.01:351.84

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня
доктора наук з державного управління

Науковий консультант –
Скуратівський Віталій Андрійович,
доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки
України

КИЇВ – 2015

З М І С Т

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	22
1.1 Стан наукової розробленості механізмів державного управління системою надання соціальних послуг.....	22
1.2 Сутність, види та принципи надання соціальних послуг.....	45
1.3 Система надання соціальних послуг і механізми державного управління з забезпечення її функціонування.....	66
Висновки до розділу 1.....	93
РОЗДІЛ 2 ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	96
2.1 Становлення, розвиток та особливості державного управління в системі надання соціальних послуг до проголошення незалежності України.....	96
2.2 Нормативно-правовий механізм державного управління вітчизняною системою надання соціальних послуг.....	117
2.3 Сучасна модель фінансового механізму державного управління системою соціальних послуг	132
2.4 Кадровий, освітній і науково-прикладний механізми в державному управлінні системою надання соціальних послуг.....	145
Висновки до розділу 2.....	162
РОЗДІЛ 3 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ.....	166
3.1 Реалізація інструментів державного управління системою соціальних послуг в країнах Євросоюзу.....	166
3.2 Моделі взаємодії держави з недержавними організаціями щодо надання соціальних послуг.....	183
3.3 Сучасні зарубіжні парадигми реформування державного управління системою надання соціальних послуг.....	198
Висновки до розділу 3.....	224

РОЗДІЛ 4 ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ТА ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ

НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	227
4.1 Інтегральні функції інститутів в організаційному механізмі державного управління системою надання соціальних послуг	229
4.2 Інструменти організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні	247
4.2.1 Соціальне замовлення в системі надання соціальних послуг	248
4.2.2 Стандартизація соціальних послуг, як державно-управлінський інструмент	259
4.2.3 Управління якістю соціальних послуг	269
4.2.4 Державно-громадське співробітництво з питань надання соціальних послуг	280
4.3 Інформаційний механізм державного управління в системі надання соціальних послуг	289
Висновки до розділу 4.....	297

РОЗДІЛ 5 ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ

НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	300
5.1 Концепція модернізації системи надання соціальних послуг як імператив удосконалення механізмів державного управління цією системою	300
5.2 Шляхи удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг	329
5.2.1 Напрями вдосконалення системи надання соціальних послуг через нормативно-правовий, фінансовий та організаційний механізми державного управління	329
5.2.2 Удосконалення кадрового забезпечення, професійної та наукової підготовки фахівців системи надання соціальних послуг	353
5.2.3 Пріоритети вдосконалення інформаційного механізму та державно-громадського співробітництва в системі надання соціальних послуг	364
Висновки до розділу 5.....	373
ВИСНОВКИ	376
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	387
ДОДАТКИ	428

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АІССП	– автоматизована інформаційна система соціальних послуг
АТО	– антитерористична операція
ВДФ	– відсоток державного фінансування
ВНЗ	– вищий навчальний заклад
ВРУ	– Верховна Рада України
Держбюджет	– Державний бюджет України
ДСТУ	– Державний стандарт України
ЗМІ	– засоби масової інформації
ЗСУ	– Збройні Сили України
ЄС	– Європейський Союз
ІЗЛП	– індекс розвитку людського потенціалу
ІКТ	– інформаційно-телекомунікаційні технології
КМУ	– Кабінет Міністрів України
МВФ	– Міжнародний валютний фонд
МДА	– місцеві державні адміністрації
Мінсоц-політики	– Міністерство соціальної політики України
Мінфін	– Міністерство фінансів України
МОН	– Міністерство освіти і науки України
МОС	– Міжнародна організація зі стандартизації
НАН	– Національна академія наук України
НДО	– недержавні організації
НМК	– науково-методична комісія
НПО	– неприбуткові організації
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва і розвитку
ОМС	– органи місцевого самоврядування
ООН	– Організація об'єднаних націй
Соцзабез	– соціальне забезпечення
СРСР	– Союз Радянських Соціалістичних Республік
УРСР	– Українська Радянська Соціалістична Республіка
ЦОВВ	– центральний орган виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку України як незалежної та соціальної держави відбувається в умовах суспільної та економічної кризи, що спонукає органи державного управління до пошуку шляхів оптимізації соціальних видатків, осучаснення та підвищення ефективності системи надання соціальних послуг як важливої складової соціального захисту населення. Сьогодні існує нагальна потреба в економії, раціональному використанні бюджетних коштів шляхом розроблення та впровадження ефективних і дієвих механізмів державного управління соціальними послугами. В умовах недореформування соціальної сфери, існування системних деформацій знижується життєвий рівень населення країни, поглиблюється його поляризація на “заможні” та “зубожілі” соціальні верстви, зростає нерівність у доступі до соціальних послуг, невдоволення рівнем соціального забезпечення. Це призводить до масштабної маргіналізації, соціального відторгнення жителів багатьох територій, підвищення в суспільстві соціального напруження, соціальних заворушень.

Відповіддю на ці та інші виклики, які постають сьогодні перед Україною, покликана стати модернізація вітчизняної системи надання соціальних послуг, ефективне функціонування якої мають забезпечити науково обґрунтовані механізми державного управління. Соціальні послуги повинні стати сучасним, визнаним у світі форматом надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які через інвалідність, вік, за станом здоров'я, соціальним становищем перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самостійно їх подолати, піклуватися про себе. Як свідчить практика, кількість осіб, що потребують надання соціальних послуг, і потреба в їх обсягах збільшуються.

Незважаючи на те, що в 2003 р. було прийнято Закон України “Про соціальні послуги”, положення цього закону на практиці повною мірою не виконуються, а стан реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг є незадовільним. Діюча система надання соціальних послуг в Україні є неефективною, оскільки вона:

- по-перше, і надалі підміняється громіздкою системою пільг, соціальних

виплат, іншими анахронізмами радянської моделі соціального забезпечення (далі – модель соцзабезу), які в сучасних реаліях суспільного розвитку є економічно необґрунтованими, неефективними та нераціональними;

– по-друге, за параметрами не відповідає вимогам, нормам і стандартам Євросоюзу, що з огляду на стратегічний євроінтеграційний курс державної політики України потребує її гармонізації та адаптації.

Ключовою причиною такого стану є недоліки механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, які перебувають на стадіях розроблення, апробації або впровадження. Виходячи з цього дослідження механізмів державного управління системою надання соціальних послуг є актуальним, таким, що відповідає вимогам часу і пов'язане з важливими практичними завданнями, віднесеними до пріоритетів сучасного розвитку українського суспільства.

Теоретичні, практичні аспекти та проблеми державного управління аналізувалися В. Авер'яновим [44; 47], М. Білинською [13], Н. Діденко [50; 51], Ю. Ковбасюком [38; 39; 43; 151], В. Князєвим [45; 317; 112; 318], О. Лебединською [167], В. Луговим [39; 43; 178; 318], Т. Лукіною [172], А. Мерзляк [176], А. Попком [48; 199], А. Рачинським [253-256], В. Тертичкою [40; 258; 302], В. Троцинським [48; 111; 259; 307] та ін. Понятійно-термінологічний апарат дисертаційного дослідження базується на визначеннях і тлумаченнях, наведених в енциклопедичних виданнях з державного управління [45; 111-115; 252; 346; 347].

Спектр соціальних проблем, теоретичні аспекти і практичні питання розроблення й реалізації соціальної політики в Україні розкрито в роботах В. Голубь [29], О. Іванової [128], Л. Ільчук [132], О. Палій [276; 277], О. Петроє [194; 310], Т. Семигіної [265-268], П. Ситника [41; 259; 307], В. Скуратівського [41; 259; 276; 277; 308; 315], В. Троцинського [41; 259; 307-310; 315], Л. Четверікова [325] та ін. Соціальна держава є предметом дослідження в працях В. Гошовської [36], Л. Ільчук [36; 132], Л. Четверікова [326], а соціальна робота – П. Бересфорд [337], Л. Домініеллі [345], С. Крофт [337], І. Мигович [22],

М. Панасик [28], В. Пічі [21] та ін. Для дисертаційного дослідження важливе значення мали наукові положення, висновки та пропозиції Н. Кабаченко, Т. Кічі, Е. Лібанової, О. Савченко та ін., у наукових публікаціях яких висвітлюється вказана вище тематика, а також конструктивні ідеї щодо вдосконалення системи надання соціальних послуг, викладені в працях В. Бабаєва, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева, В. Мамонової, Н. Мельтюхова, Г. Одінцової, Л. Сідельнік та ін.

Теоретичні, практичні і науково-прикладні аспекти системи соціального захисту, сфери соціального забезпечення населення розглянуто в наукових працях таких українських учених, як І. Арістова [8], О. Афенкіна [10], Н. Болотіна [14], І. Гнибіденко [26; 27; 286], М. Кравченко [162; 286; 308], К. Міщенко [181], І. Рудкевич [263; 264], Б. Сташків [295; 296], М. Туленков [311], А. Халецька [320; 321], І. Ярошенко [334] та ін. Ідеї щодо використання соціального замовлення як державно-управлінського інструменту для формування, надання та фінансування соціальних послуг висували сучасні дослідники, зокрема С. Горбуновою-Рубан [30], Н. Гілберт [351], К. Кордері [344], А. Крупник [165; 283], Р. Синельниковою [269] та ін.

Питання стандартів і ознак державних послуг, співвідношення соціальних послуг із публічними та адміністративними, їх класифікації, аналізу їх змісту, подібностей і відмінностей досліджували Н. Кабаченко [140], І. Коліушко [153], О. Поляк [198], С. Серьогін [319], Л. Сідельнік [292], Л. Скоропада [274; 314], В. Сороко [278-280], І. Студеняк [299], В. Тимощук [153; 303], І. Хожило [319], О. Черниш [323], Г. Чміленко [327], О. Шапран [327], Н. Ярош [331-333] та ін.

Джерельною базою дисертації слугувала низка наукових робіт, у яких крізь призму різних галузей науки досліджувалися різні аспекти системи надання соціальних послуг, найбільш значними з яких є дисертації та монографії вітчизняних науковців: Я. Белевцової [12], К. Гафарової [25], Ю. Горемікіної [31; 32], Н. Кривоконь [162], В. Литвиненко [170], Л. Ільчук [129; 130], О. Стефанової [297], О. Шапран [327], О. Черниш [323; 324], Н. Ярош [308; 331; 332; 333] та ін. Соціальні послуги були об'єктом науково-прикладних досліджень і таких

вітчизняних дослідників, як В Дьяченко [106], Л. Ільчук [129; 130], О. Іляш [131], Н. Кабаченко [138; 139; 140; 314; 330], М. Карлсон [141], Л. Качан [142-145], Т. Кіча [148; 284], О. Кочемировської [159; 160], К. Павлюк [191], О. Пищуліна [159; 160], Т. Семигіна [22; 266; 267; 268; 284], Л. Сідельнік [141; 271-273; 292], Л. Скоропада [275; 314], І. Студеняк [299], а також міжнародних експертів і закордонних науковців – П. Бересфорд [337], Н. Буллайн [342], Р. Тофтисової-Матерон [304-306], М. Дімітрова [52; 306], К. Кордері [344], М. Престлі [363; 364], І. Фулц [197] та ін.

Наукові джерела перерахованих вище вчених були підґрунтям для окреслення проблемних напрямів, визначення мети та завдань дисертаційного дослідження.

Ґрунтовний аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що, незважаючи на значний науковий інтерес дослідників до вивчення різних аспектів соціального захисту та соціальних послуг, механізми державного управління системою надання соціальних послуг у вітчизняній юридичній, економічній, соціологічній та іншій науковій літературі розкриваються фрагментарно. На сьогодні відсутнє цілісне комплексне дослідження, в якому крізь призму вітчизняної державно-управлінської науки систематизовано державно-управлінські механізми системи надання соціальних послуг, недостатньо дослідженими в науці державного управління є природа, зміст і сутність цих механізмів.

З огляду на глибинні зміни, які відбуваються в українському суспільстві, та враховуючи незадовільний стан функціонування вітчизняної системи надання соціальних послуг, питання розроблення, науково-теоретичного дослідження та практичного впровадження механізмів державного управління системою надання соціальних послуг набувають особливого значення та актуальності. В контексті викладеного вище і обґрунтовується вибір автором теми дисертації, виділення її в окремий напрям наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна

робота виконана на кафедрі соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентіві України (далі – Національна академія) в рамках комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827) за темами науково-дослідних робіт (НДР): “Теоретико-методологічні засади реформування соціальної сфери в Україні” (ДР № 0112U002457), “Соціогуманітарні пріоритети суспільного розвитку” (ДР № 0113U002445), “Європейські стандарти соціогуманітарного розвитку: сутність та можливості застосування в Україні” (ДР № 0114U002854); “Теоретико-методологічні та організаційні засади підготовки до видання “Енциклопедії державного управління в Україні” (ДР № 0110U000381); “Створення системи моніторингу професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування України” (ДР № 0111U000141); “Теоретико-методологічні засади соціологічного моніторингу адміністративної реформи в Україні” (ДР № 0112U002451).

Роль автора у виконанні вказаних вище НДР полягала у визначенні, класифікації й теоретичному обґрунтуванні механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, розкритті їх змісту, сутності, визначенні й обґрунтуванні принципів їх розроблення та впровадження, дослідженні відповідного зарубіжного досвіду і аналізі можливостей його впровадження в Україні, а також стану реформування вітчизняної системи надання соціальних послуг.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення, теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та розроблення Концепції модернізації цієї системи в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

– охарактеризувати стан наукової розробки механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, виокремити проблемні поля та напрями дисертаційного дослідження;

– розкрити крізь призму державного управління сутність категорії “соціальні послуги”, класифікувати і теоретично обґрунтувати види їх надання,

конкретизувати співвідношення досліджуваної категорії з поняттями “соціальне забезпечення”, “соціальне обслуговування” та “соціальний захист”;

– змоделювати інтегральний механізм державного управління системою надання соціальних послуг, визначити його структуру, класифікувати та охарактеризувати механізми державного управління соціальними послугами як ключові компоненти цієї системи, сформулювати визначення понять “система надання соціальних послуг” і “механізми державного управління системою надання соціальних послуг”;

– проаналізувати генезу, особливості державного управління соціальними послугами в Україні до проголошення незалежності, сучасний стан реформування діючої системи надання соціальних послуг, механізмів державного управління такою системою;

– дослідити сучасні реалії, проблеми впровадження нормативно-правового і фінансового механізмів державного управління системою надання соціальних послуг;

– охарактеризувати кадровий, освітній і науково-прикладний механізми державного управління системою надання соціальних послуг в умовах сьогодення України;

– дослідити кращий зарубіжний досвід щодо застосування інструментів державного управління соціальними послугами, взаємодії інститутів державного і недержавного секторів з питань надання таких послуг;

– здійснити аналіз сучасних зарубіжних парадигм реформування державного управління соціальними послугами;

– розкрити в межах організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг інтегральні функції державних інститутів, дослідити сучасний стан розроблення і впровадження інструментів цього механізму в Україні;

– визначити роль інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг;

– розробити Концепцію модернізації системи надання соціальних послуг в Україні, визначити її мету, пріоритети та завдання реалізації цієї Концепції в коротко-, середньо- і довгостроковий періоди;

– визначити, обґрунтувати, спираючись на Концепцію модернізації системи надання соціальних послуг, напрями вдосконалення механізмів державного управління такою системою, сформулювати відповідні практичні рекомендації.

Об’єкт дослідження – державне управління соціальними послугами.

Предмет дослідження – механізми державного управління системою надання соціальних послуг.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в процесі дисертаційного дослідження використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи, зокрема:

– структурно-функціональний та системний, які дали змогу всебічно вивчити структуру системи надання соціальних послуг, її складові, зв’язки між ними, з’ясувати взаємовідносини між суб’єктами, що надають соціальні послуги, їх повноваження та особливості виконуваних ними функцій;

– аналізу для вивчення розробленості в науковій літературі механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, кращої вітчизняної практики та зарубіжного досвіду їх упровадження і реалізації;

– хронологічний, з допомогою якого в часовій послідовності досліджено зміни в механізмах державного управління соціальними послугами в системі надання таких послуг в Україні внаслідок її реформування;

– історичний, з використанням якого було досліджено історичну ретроспективу, еволюцію вітчизняної системи надання соціальних послуг та державного управління цією системою до проголошення незалежності України;

– екстраполяції, який дав змогу оцінити можливості упровадження елементів зарубіжного досвіду та механізмів надання соціальних послуг у вітчизняну державно-управлінську практику;

– синтезу та моделювання, за допомогою яких сформовано Концепцію модернізації системи надання соціальних послуг, розроблено інтегральний механізм державного управління цією системою;

– логіко-семантичний, методи сходження від абстрактного до конкретного і від конкретного до абстрактного, що дали змогу сформулювати базові поняття, категорії, розширити і доповнити понятійно-категорійний апарат дослідження, класифікувати та визначити сутність і зміст механізмів державного управління соціальними послугами.

Для визначення напрямів удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні було використано методи моделювання, узагальнення та програмно-цільовий.

Інформаційну базу дослідження становлять закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, офіційні дані Державної служби статистики України, Міністерства соціальної політики України, інших міністерств і відомств. Як джерела інформації використано теоретичні та методичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених, монографії, наукові публікації, звітні матеріали наукових досліджень і розробки Національної академії тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розв'язанні актуальної проблеми в галузі державного управління щодо визначення, науково-теоретичного обґрунтування механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та розроблення Концепції модернізації системи надання соціальних послуг в Україні. Зокрема, в дисертації:

вперше:

– змодельовано інтегральний механізм державного управління системою надання соціальних послуг, як складного державно-управлінського та соціально-економічного утворення, що включає: сукупність державних органів і недержавних організацій, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, що перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самотійно їх подолати і потребують сторонньої допомоги; концептуально визначено базові складові такої системи (мета, цілі,

завдання, ресурси, результати, критерії їх оцінювання, суб'єкти, об'єкти, принципи, механізми державного управління), встановлено та проаналізовано зв'язки між ними;

– здійснено за специфічними рисами, змістом, спрямованістю організації та впровадження класифікацію базових механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, які в результаті взаємодії утворюють інтегральний механізм державного управління системою надання таких послуг; розкрито їх зміст, сутність та взаємозв'язок, зокрема: *організаційного* через децентралізацію державного управління системою надання соціальних послуг та реалізацію принципу субсидіарності, що передбачає делегування в цій системі дискретних повноважень, ресурсів у достатніх обсягах від вищих рівнів управління до місцевого рівня і безпосередньо суб'єктам, що надають такі послуги; *нормативно-правового* через розроблення і прийняття пакету правових актів, що регулюють механізми державного управління соціальними послугами, приведення національного законодавства, що регламентує питання надання соціальних послуг, у відповідність із вимогами і стандартами Євросоюзу; *фінансового* шляхом передбачення в бюджетному законодавстві можливості отримання недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги, бюджетного фінансування, підвищення раціональності та ефективності використання бюджетних видатків на соціальні послуги; *інформаційного* з допомогою державної політики інформування населення про соціальні послуги, створення єдиної бази даних отримувачів усіх видів соціальних послуг та інтегрування її в єдину систему обліку соціальних виплат; *науково-прикладного* шляхом проведення науково-прикладних досліджень механізмів державного управління соціальними послугами, включення галузі знань “Соціальна робота” до галузі науки в Україні, широкого використання в практиці надання соціальних послуг сучасних технологій та інновацій; *освітнього* через державну політику професійного навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації фахівців у системі надання таких послуг, запровадження спеціалізацій на рівні магістра з підготовки фахівців для роботи з конкретними категоріями

отримувачів соціальних послуг; *кадрового* через підвищення престижу професії соціальних працівників і їх соціальних гарантій, забезпечення працевлаштування випускників за фахом “соціальний працівник”, здійснення кадрової політики у сфері соціальних послуг відповідно до вимог, норм та стандартів ЄС;

– визначено концептуальні підходи до модернізації системи надання соціальних послуг, що базуються на засадах децентралізації та субсидіарності, відповідно до яких соціальні послуги мають бути децентралізованими (дискретні повноваження, ресурси і відповідальність щодо їх надання передаються з вищих рівнів державного управління на нижчі), автономно керованими, надаватися на максимально наближеному до їх отримувача рівні, а держава повинна мінімізувати втручання в процес надання таких послуг, зосередившись на визначенні пріоритетів, формуванні політики та ухваленні стратегічних рішень у цій сфері;

– запропоновано авторську Концепцію модернізації системи надання соціальних послуг, яка за своїм змістом є комплексною дослідницькою моделлю процесу вдосконалення механізмів державного управління такими послугами; визначено базові компоненти Концепції: мету (підвищення ефективності функціонування цієї системи); принципи (децентралізації, субсидіарності, адресності, партнерства та рівноправності сторін, прозорості, підзвітності та ін.); механізми; стратегічні цілі в короткостроковий (розв’язання нагальних питань надання соціальних послуг), середньостроковий (приведення національної системи надання соціальних послуг у відповідність з нормами, вимогами і стандартами ЄС) і довгостроковий періоди (запобігання негативним суспільним явищам, які призводять до виникнення в населення складних життєвих обставин, створення можливостей для самостійного розв’язання ним життєвих проблем, інтеграція в суспільне життя), а також інструменти довгострокового періоду реалізації Концепції (монетизація пільг і трансформування їх у систему надання соціальних послуг, підвищення зайнятості, доходів і життєвого рівня населення, протидія корупції);

удосконалено:

– визначення поняття “соціальні послуги”, яке, на відміну від існуючих та крізь призму науки державного управління, запропоновано розуміти, як

сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами і недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих обставин окремих осіб, груп населення для повернення їх до повноцінної життєдіяльності, а також досліджено теоретико-методологічні підходи до уточнення змісту понять, пов'язаних з державним управлінням соціальними послугами;

– понятійно-категорійний апарат галузі науки державного управління шляхом розширення змісту термінів “соціальне замовлення”, “управління якістю соціальних послуг” та введення до наукового обігу понять “механізми державного управління системою надання соціальних послуг”, “науково-прикладний механізм державного управління системою надання соціальних послуг”, “кадровий механізм державного управління системою надання соціальних послуг”, “організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг”, “освітній механізм державного управління системою надання соціальних послуг” та “інформаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг”;

– структурування стратегічних напрямів удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні, які згруповано в такі блоки: нормативно-правовий, фінансовий, інформаційний, організаційний, кадровий, науково-прикладний та освітній;

– дослідження європейських моделей співробітництва між державними і недержавними організаціями в системі надання соціальних послуг: скандинавської, континентальної, англосаксонської та перехідних, їх відмінностей за такими параметрами, як активність і частка фінансування державою недержавних організацій, що надають соціальні послуги;

– логічно-модельну схематизацію нормативно-правового механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні, в якій виокремлено ієрархічні рівні (конституційний, законодавчий і підзаконний), узагальнення та систематизацію правових актів, якими врегульовуються правові відносини у вказаній системі на кожному рівні;

набули подальшого розвитку:

– систематизація етапів еволюції дослідження вітчизняної системи надання соціальних послуг, особливостей здійснення державного управління такою системою до проголошення незалежності України в умовах функціонування радянської моделі соціального забезпечення і підтвердження оцінок науковців щодо “системної неефективності” цієї моделі, підміни соціальних послуг громіздкою, неефективною системою пільг, надмірного опікунства держави над громадянами та одержавлення сфери соціального обслуговування населення;

– актуалізація та узагальнення європейського досвіду щодо застосування інструментів державного управління соціальними послугами (соціальне контрахтування, стандартизація та ліцензування) в контексті реалізації державної політики інтеграції України до ЄС, аргументація необхідності реформування вітчизняної системи соціальних послуг, гармонізації, адаптації та приведення її у відповідність з визначеними ЄС вимогами, нормами і стандартами;

– дослідження менеджериалізму як сучасної концепції, парадигми реформування державного управління, що базується на широкому впровадженні в практичну діяльність державного сектору конкуренції, механізмів ринку та бізнес-стилю управління, її генези, передумов виникнення і сучасних особливостей застосування у сфері надання соціальних послуг у розвинутих країнах Заходу, зокрема у Великобританії та США; “держави загального добробуту” як сучасної ліберальної моделі соціального захисту та надання соціальних послуг у розвинутих країнах світу, а також можливостей упровадження її елементів у вітчизняну практику в реаліях сьогодення;

– обґрунтування необхідності широкого використання державою на центральному і місцевому рівнях управління діалогу та співробітництва інститутів державного і недержавного секторів як ефективного державно-управлінського інструменту у сфері надання соціальних послуг, обов’язковими умовами функціонування якого мають бути рівноправність сторін і конструктивізм у взаємовідносинах, посилення інституційної спроможності й достатнє ресурсне забезпечення громадських організацій;

– аналіз проблем, пов'язаних з розробленням, упровадженням та реалізацією механізмів державного управління системою надання соціальних послуг (монополізація державою ринку соціальних послуг, нормативно-правова неврегульованість, низькі рівні ефективності, адресності, якості, доступності та недостатність обсягів надання таких послуг, нераціональне використання виділених коштів, а також незадовільний сучасний стан реформування вказаної системи в Україні, характерними рисами якого є непослідовність, несистематичність, епізодичність, неефективність та недофінансування).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації теоретичні положення, висновки, розроблені Концепція та практичні рекомендації можуть слугувати науково-методологічним підґрунтям для таких цілей: формування в Україні системи соціальних послуг європейського типу, європейського державного управління, політики в цій сфері; розроблення, вдосконалення нормативно-правової бази механізмів державного управління соціальними послугами; підвищення в системі державної служби ефективності навчального процесу з питань державного управління соціальними послугами; подальшого розвитку теорії та практики державного управління системою надання соціальних послуг.

Результати дисертаційного дослідження було використано:

– у законотворчій діяльності Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування при опрацюванні та підготовці до першого читання проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (реєстраційний № 1898 від 30 січня 2015 року, зокрема в частині соціального захисту населення, надання доступних соціальних послуг у територіальних громадах і підвищення їх фінансової самодостатності (довідка про впровадження від 4 березня 2015 року № 04-14/14-1194);

– під час розроблення Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу нової редакції законопроекту “Про державну службу”, при підготовці пропозицій щодо реформування в Україні державної служби, розвитку

вітчизняних державних інституцій у контексті європейської інтеграції держави, адаптації їх до стандартів Європейського Союзу; проектів нормативно-правових актів з використанням аналітичних матеріалів та пропозицій щодо запровадження інноваційних інструментів менеджменту в державно-управлінську практику (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 29 листопада 2012 року № 226 “Про встановлення критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, органів влади АРК та їх апарату, які виконують функції з обслуговування”, проект Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року), спрямованих на забезпечення проведення адміністративної реформи, створення передумов для подальшої ефективної роботи державних органів в Україні (довідка про впровадження від 3 березня 2015 року № 02/94-15);

– у нормотворчій діяльності науково-методичною комісією Міністерства освіти та науки України, зокрема при розробленні стандартів ліцензування галузі знань “Соціальна робота”, спеціальностей “соціальна робота” та “соціальна допомога”, при підготовці паспортів наукових спеціальностей галузі знань “Соціальна робота”, а також при проведенні науково-практичного семінару “Роль науково-прикладного напрямку в забезпеченні науковими фахівцями спеціальності “соціальна робота” (довідка про впровадження від 17 березня 2015 року № 311/29);

– у навчальному процесі: Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при підготовці навчально-методичних комплексів і навчальних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань надання населенню державних послуг, зокрема в соціальній сфері, та дотримання європейських стандартів (довідка про впровадження від 3 березня 2015 року № 02/94-15); Департаменту освіти і науки, молоді та спорту Київської міської державної адміністрації при підготовці семінарів з підвищення кваліфікації працівників Управління сім’ї, молоді та спорту вказаного Департаменту (довідка про впровадження від 12 червня 2015 року № 1533); Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, зокрема при підготовці професійних програм підвищення кваліфікації, тематичних короткотермінових семінарів та читанні лекційних курсів для проведення навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування столиці України – м. Києва (довідка про впровадження від 20 березня 2015 року № 56); Департаменту соціального захисту населення Рівненської обласної державної адміністрації при підготовці та підвищенні кваліфікації працівників департаменту, підготовці науково-практичних семінарів з підвищення кваліфікації працівників районних, міських управлінь, соціальних служб, реабілітаційних центрів (довідка про впровадження від 19 червня 2015 року № 01-18-000/1130); Радивилівського територіального центру соціального обслуговування Рівненської області при підготовці та проведенні занять з підвищення кваліфікації працівників у “Школі соціального працівника” (довідка про впровадження від 21 травня 2015 року № 03-2/317); кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії під час розробки навчально-методичного забезпечення з нормативної дисципліни “Соціальний і гуманітарний розвиток” для спеціальності “Управління суспільним розвитком” (довідка про впровадження від 17 березня 2015 року № 1/15-02-196); Науково-навчального інституту соціальних технологій Східноукраїнського національного університету ім. В.Даля зі спеціальності “Управління соціальними закладами” освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” при підготовці та проведенні лекцій з дисципліни “Управління якістю соціальних послуг та допомог” на кафедрі менеджменту соціального забезпечення (довідка про впровадження від 12 грудня 2014 року № 783/08-12); Чернігівського національного технологічного університету при розробці кафедрою соціальних наук та технологій нормативних дисциплін “Соціальний аудит та інспектування”, “Менеджмент соціальної роботи” (довідка про впровадження від 26 січня 2015 року № 503/08-19); Міжнародного благодійного фонду “Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні” (Альянс-Україна) при розробці лекційних курсів підвищення кваліфікації працівників цієї організації з питань надання соціальних послуг людям з ВІЛ/СНІД в Україні (акт про впровадження від 17 березня 2015 року № 382); Інституту соціальної роботи та управління

Національного педагогічного університету ім. М.П.Драгоманова при розробленні навчально-методичного забезпечення і тематики магістерських робіт для студентів галузі знань “Специфічні категорії” спеціальності “Управління соціальними закладами” (довідка про впровадження від 3 березня 2015 року № 173).

Особистий внесок здобувача. Ідеї, наукові результати, висновки і розробки, викладені в дисертації, отримано автором самостійно. Особистий внесок дисертанта в наукові праці [58; 83; 147], опубліковані в співавторстві, полягає: в навчальному посібнику [83] – у написанні розділів “Організація праці працівників апарату управління”, “Соціально-психологічні аспекти управління персоналом”; [147] – у написанні розділів “Державний стандарт оформлення документів та їх реквізити”, “Кадрова документація: контрактна система найму працівників, угоди, облікова документація”, “Документування господарсько-договірної діяльності”; у статті [58] – у формулюванні мети, завдань, висновків публікації, аналізі аспектів державного управління системою соціального захисту України в радянський період її історії (1950–1991 рр.).

Апробація результатів дисертації. Положення, результати, які викладено в дисертації, обговорювалися на засіданнях кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії. Основні наукові ідеї, положення, висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема міжнародних, за міжнародною участю та всеукраїнських: “Соціальна робота і сучасність: теорія та практика” (Київ, 2012); “Модернізація державного управління та європейська інтеграція України” (Київ, 2013); “Актуальні дослідження в соціальній сфері” (Одеса, 2013, 2014); “Соціальна робота: шляхи забезпечення ефективності” (Луганськ, 2013); “Соціальна політика: концепції, технології, перспективи” (Київ, 2013, 2014); “Соціальна робота: теорія, історія, інноватика” (Київ, 2014); “Професійна підготовка студентів соціально-педагогічної сфери – освітня складова суспільного розвитку” (Київ, 2014); “Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України” (Київ, 2014); “Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток” (Київ, 2015) та ін.

Публікації. Основні наукові результати дисертації опубліковано в 53 наукових працях, зокрема: одній одноосібній монографії, 24 статтях у наукових фахових виданнях України з державного управління, чотирьох статтях у наукових періодичних виданнях інших держав з напряму, з якого підготовлено дисертацію; 12 тезах матеріалів науково-практичних конференцій; 12 виданнях, віднесених до категорії інших видань.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 455 сторінок, обсяг основного тексту – 381 сторінка. Список використаних джерел включає 376 найменувань (70 із яких – іноземних). Робота містить 26 рисунків, 9 таблиць і 17 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

1.1 Стан наукової розробленості механізмів державного управління системою надання соціальних послуг

Забезпечення належних умов життя громадян і соціальних стандартів віднесено до основних напрямів діяльності держави. Соціальна сфера, яку утворюють галузі, що надають різні послуги для населення, є особливо «чутливою» сферою в суспільному житті, яка потребує з боку держави постійної уваги та управлінського впливу. Практика переконує, що хиби і нехтування у виконанні державою соціальних функцій неодмінно призводять до підвищення соціальної напруженості, яка має широкомасштабний і довготривалий негативний резонанс. Надання якісних соціальних послуг є важливим показником, який оцінює спроможність держави виконувати соціальну функцію. Це питання набуває все більшої важливості в реаліях сьогодення, які характеризуються частими і затяжними фінансово-економічними кризами, внаслідок чого прибутки переважної більшості населення стають невисокими, платоспроможність – знижується, а попит на соціальні послуги зростає.

Сучасному суспільному розвитку України також притаманні складні соціально-економічні та політичні проблеми, які поглиблюють соціальну несправедливість, безробіття, неминуче зниження рівня життя та зубожіння населення [5, с. 8, 14]. Сьогодні рівень соціальної напруженості в українському суспільстві є безпрецедентним, що зумовлено передусім вимушеним масштабним переселенням постраждалих від військового конфлікту на Сході України та анексії Криму, соціальним відторгненням жителів багатьох територій, що потребують невідкладного реагування з боку держави. Це змушує державну владу в Україні вести пошук ефективних і дієвих механізмів державного управління

щодо забезпечення соціальних гарантій і стандартів життя населення. А відтак, стратегічною метою сталого розвитку України до 2020 року визначено впровадження в країні європейських стандартів життя [249]. В цьому контексті зусилля держави мають бути спрямовані на забезпечення ефективного соціального захисту населення, надання якісних соціальних послуг.

За своєю сутністю соціальні послуги є апріорі державними. Тому держава бере на себе зобов'язання щодо гарантування особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (громадяни похилого віку, інваліди, сироти та ін.) надання соціальних послуг визначених стандартів якості та несе за це відповідальність. Тому, держава, використовуючи свої владні повноваження, повинна здійснювати державно-управлінський вплив на систему соціальних послуг шляхом застосування певних механізмів.

У контексті викладеного вище актуалізується практична значимість дослідження теми державного управління соціальними послугами, зокрема пошуку, розроблення шляхів впровадження ефективних механізмів державного управління системою надання таких послуг, оптимального формату взаємовідносин між суб'єктами цієї системи. Закон України «Про соціальні послуги» [242] було прийнято ще в 2003 році, а відтак, мають бути певні напрацювання, краща практика в цій сфері. Втім, емпіричні спостереження автора та оцінки багатьох міжнародних і вітчизняних експертів з надання соціальних послуг, соціальних працівників переконливо свідчать про існування цілої низки недоліків, які унеможливають реалізацію багатьох положень вказаного вище Закону. Система надання соціальних послуг залишається і надалі недостатньо реформованою та не відповідає сучасним міжнародним нормам, вимогам і стандартам, зокрема визначеними Євросоюзом. З огляду на євроінтеграційний курс державної політики, який офіційно задекларований Україною та ЄС наприкінці 2014 р., постає актуальне питання проведення наукового дослідження аспектів кращого, набутого в країнах ЄС досвіду впровадження механізмів державного управління соціальними послугами.

Аналіз наукових праць, публікацій вітчизняних і зарубіжних вчених,

дослідників дасть змогу дослідити стан теоретичної розробленості механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, виявити наявні в цій сфері проблемні поля, теоретичні прогалини, що потребують подальших розвідок, визначити існуючі механізми та підходи до державного управління вказаною системою тощо. Спинимось детальніше на здобутках окремих дослідників, що мають важливе значення з огляду на мету та завдання.

Тематика соціального захисту населення знаходиться на вістрі уваги багатьох науковців і дослідників, як вітчизняних, так і зарубіжних, які розглядають її крізь призму різних галузей науки. На даному етапі розвитку науки з вказаної тематики накопичено значний масив теоретичного матеріалу і практичних доробок. Питання соціального захисту населення є об'єктом проведення досліджень у багатьох галузях вітчизняної науки, зокрема економіки, державного управління, демографії, політології, соціології, філософії, юриспруденції та ін. Існує ціла низка науково-теоретичних доробок, у яких розглядаються різні аспекти та проблематика розвитку системи соціального захисту населення, до яких варто віднести роботи таких вітчизняних науковців : С. Бандура, К. Батигіної, Н. Болотіної, Н. Борецької, Н. Власенка, О. Власюка, І. Гнибіденка, І. Калачової, А. Колота, Е. Лібанової, О. Макарової, О. Новікової, О. Піщуліної, Ю. Саєнка, та ін.

Центром громадської експертизи досліджено реальний стан і перспективи реформування діючої в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення. В опублікованому за результатами проведеного фахівцями Центру дослідження звіті [270] ґрунтовно висвітлено проблеми функціонування вказаної системи. Особливу увагу звернуто ними на такому важливому аспекті зазначеної системи, як її законодавче врегулювання, яке оцінено, як несистемне та непослідовне. Автор поділяє точку зору дослідників, що чинним в Україні законодавчим і нормативно-правовим актам, які регулюють відносини в сфері соціального захисту та соціального забезпечення, значною мірою притаманні риси радянської моделі соцзабез, а саме домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального

забезпечення [270, с. 6]. Такий підхід перешкоджає впровадженню європейської моделі соціального захисту, характерними рисами якої є домінування соціальних послуг, які спрямовані на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах. Фахівцями також ґрунтовно проаналізовано фінансову базу досліджуваної системи, зокрема проведено аудит системи діючих пільг, соціальних виплат і соціальних послуг, які фінансуються за рахунок державного бюджету та державних цільових позабюджетних фондів, а також зроблено оцінку джерел і загальний обсяг видатків, що спрямовуються на фінансування вказаної системи та здійснено порівняльний аналіз з аналогічними показниками інших країн світу. У звіті [270, с. 6] зроблено висновок щодо необхідності послідовного і системного реформування сфери соціального захисту і соціального обслуговування в Україні, пріоритетом якого має стати становлення нової системи соціальних послуг шляхом розвитку ринку соціальних послуг, що передбачає запровадження системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контрахтування державних і недержавних надавачів таких послуг.

І. С. Ярошенко [334] аналізує організаційно-правові форми соціального забезпечення та державно-правові засади соціального захисту населення, визначає види соціальних виплат, підстави та порядок їх призначення в Україні. Державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я України розглядаються в монографії Н. П. Ярош [331].

У монографії «Соціальний захист населення України» [286, с. 143], авторами якої є І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін., акцентується на «непосильному тягареві» системи соціальних пільг, гарантій і компенсацій, зобов'язання щодо надання яких взяла на себе держава в Україні. Така система, яка складається з 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій, встановлених для 230 категорій населення, регулюється 46 законами та цілою низкою інших нормативно-правових актів. Парадоксальною є ситуація з пільгами в Україні – населенню видано приблизно 26 млн. посвідчень, які надають право отримувати певні соціальні пільги, тобто більше третини українців

охоплено системою пільг. Слід відмітити, що 1 особа може отримувати декілька видів пільг, виплат, преференцій, допомог тощо. Загальна вартість задекларованих пільг складає 19-29 млрд. грн. щорічно, що в декілька разів перевищує обсяг їх фінансування за рахунок виділених бюджетних коштів. В Україні 27 % громадян є бідними. Більш того, приблизно третина населення країни є за межею бідності протягом декількох років поспіль.

Важливого значення автори монографії [286] надають соціальним послугам. Вони зробили висновок, що державне втручання в процес надання соціальних послуг має бути мінімальним на фоні максимально чіткого визначення правил та жорсткого контролю їх дотримання. Економічні питання соціального захисту населення висвітлюються в навчальних посібниках і монографіях В. Бодрова, О. Кілієвича, І. Розпутенка і О. Романюк.

Е. Лібанова досліджувала взаємозв'язок між соціальним захистом і ринком праці, сучасні проблеми та стратегію розвитку національної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Вчені В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, П. К. Ситнік та ін. розкривають соціальне самопочуття як показник соціальної захищеності населення України та розробили інтегральну модель оцінювання державної соціальної політики на регіональному рівні. Ними звертається увага на те, що на рівні соціального самопочуття негативно відображається зниження життєвого рівня більшої частини населення в регіонах України, яке відчувало нестачу соціальних благ, пов'язаних з матеріальним забезпеченням, а також якісних соціальних послуг [308, с. 28, 32].

А.А. Халецька в науковій роботі [321] досліджувала питання формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги, а в монографії [320] – теоретичні та практичні аспекти державного управління соціальним захистом населення в Україні. В монографії дослідниця пропонує розглядати соціальну підтримку та соціальну допомогу окремими складовими системи соціального захисту. На її думку, соціальна підтримка повинна охоплювати осіб (безробітні, молодь, багатодітні сім'ї та ін.), які за умов

надання державою певної допомоги мають можливість самостійно адаптуватися в соціальному середовищі. Соціальна допомога повинна надаватися особам (інваліди, пенсіонери, діти-сироти), які з огляду на об'єктивні причини не можуть повноцінно піклуватися про себе самостійно.

А.А.Халецька вважає, що надання соціальної допомоги і соціального обслуговування є складовими соціальної політики, в межах якої повинні бути створені інституціональні та організаційні структури, що надають соціальні послуги, суть яких в умовах суспільно-економічних трансформацій дослідниця пропонує розуміти, як специфічний різновид товару, який складається з вартості, що реалізується за вільними цінами (як приватний товар), і вартості, оплачуваної з бюджету за нормативами через державний сектор (як суспільне благо). Дослідниця слушно підмічає, що важливим етапом формування політики соціального захисту населення є адаптація до ринкових відносин на основі попиту та пропозиції соціальних послуг, залучення додаткових джерел фінансування відповідних установ, стимулювання розвитку недержавного сектору у сфері послуг [321, с. 5].

У роботі «Українські реалії соціальної держави» [36], виданій за загальною редакцією В.А.Гошовської, вивчаються передумови виникнення та становлення соціальної держави, розкриваються сутність і зміст цього поняття. Автори цілком слушно пропонують розглядати соціальну політику ресурсом соціальної держави. В окремому розділі проаналізовано соціальні проблеми українського суспільства, зокрема його соціальне розшарування та поляризацію, проблеми ринку праці, подолання бідності та бездомності. На базі окресленої проблематики автори визначили напрями побудови соціальної держави в Україні, а саме фінансове забезпечення соціальних правових актів, формування середнього класу, розроблення та реалізація соціальної політики.

Окрема увага звертається на те, що в реаліях України серйозною постає проблема бездомності. Сьогодні з причин вкрай обмеженого фінансування цього напрямку соціальної роботи, досить незначною є кількість організацій що надають бездомним соціальні та інші послуги, які продовжують залишатися недоступними для них. Так, майже половина опитаних бездомних громадян (47 %) зазначили,

що не користується соціальними послугами, а третина з них (28 %) отримують послуги будинків нічного перебування і тільки 2 % респондентів користувалися соціальними послугами благодійних фондів. Такий стан справ потребує змін, створення української моделі повернення цих вразливих верств населення до суспільства. У цьому контексті пропонується розробити стандарти якісних соціальних послуг, тарифи на платні соціальні послуги, розширити повноваження органів місцевої влади щодо надання соціальних послуг, підвищити рівень їх адресності та ефективності [36, с. 45, 48, 55, 67].

Іншими словами, в будь-якому суспільстві закономірно та об'єктивно постійно виникають та існують певні соціальні групи осіб, які за соціальними, демографічними або іншими ознаками потрапляють і перебувають у складних життєвих обставинах (інвалідність, досягнення похилого віку, незадовільні стан здоров'я та соціально-матеріальне становище тощо.) та не мають можливості або не здатні самотійно піклуватися про особисте (сімейне) життя, брати участь у суспільному житті. А відтак, такі соціальні групи потребують надання їм певних видів підтримки, допомоги, зокрема у формі соціальних послуг.

В.А. Скуратівський та О.М. Палій в «Основах соціальної політики» [277] розглядають сутність, суб'єкти, принципи реалізації соціальної політики, специфіку функціонування соціальної політики в Україні та в інших державах, ними охарактеризовано системи соціального захисту та соціального страхування. Автори також визначили пріоритетні напрями здійснення соціальної політики в сучасних умовах, до яких зокрема віднесено створення умов для реалізації соціального потенціалу людини, реформування системи соціального захисту, посилення адресності підтримки соціально незахищених верств населення, розвиток суспільних і соціальних відносин. Варто відмітити, що попри роки, які минули з часу написання даного посібника, окреслені авторами пріоритети соціальної політики не тільки не знівелювалися, а, навпаки, набувають більшої актуальності в сучасних умовах розвитку. Автори також ґрунтовно висвітили такі важливі державно-управлінські аспекти, як сутність і напрями соціального захисту населення та соціальне страхування, навколо яких наразі в колі науковців

та вищих посадових осіб ведуться палкі дискусії. Відправною точкою в їх дослідженні є розділ, в якому вивчаються соціальне нормування, бідність і соціальна допомога малозабезпеченим верствам населення. В заключному розділі проаналізовано західну модель соціального захисту – концепцію «держави загального добробуту», подано її класифікацію, характеристики, розглянуто особливості функціонування даних моделей в Швеції, Німеччині та США.

В монографії М.В. Кравченко [162] досліджено методологічні та практичні аспекти системи соціального захисту населення як об'єкту державної політики. В роботі докладно висвітлено проблеми та суперечності формування системи соціального захисту населення, розглянуто фактори, що стримують створення сучасної такої системи в українському суспільстві. Значної уваги автором приділено розгляду таких механізмів державного управління та практичних інструментів реалізації державної політики у цій сфері, як фінансово-економічний, організаційно-інституційний та нормативно-правовому, інформаційному та кадровому забезпеченню. Через призму вказаних державно-управлінських механізмів автором зроблено спробу дослідити та обґрунтувати сутність модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення, передумови та фактори її успішної реалізації з урахуванням особливостей функціонування та розвитку українського суспільства. Автором запропоновано шляхи та механізми модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення з урахуванням сучасних зовнішніх і внутрішніх викликів, стратегічних пріоритетів розвитку українського суспільства та кращого зарубіжного досвіду.

У монографії також висвітлюються питання соціального обслуговування та надання соціальних послуг [162, с. 244-255]. М.В. Кравченко чітко визначено недоліки функціонування системи надання соціальних послуг, зокрема монополізація державою надання таких послуг, недофінансування системи, недостатнє врегулювання нормативно-правової бази, нівелювання залученням громадських, благодійних і релігійних організацій, а також суб'єктів підприємництва до надання таких послуг, відсутність механізмів інформування населення про такі послуги, ліцензування та моніторингу якості їх надання.

Науковець слушно відмічає, що в Україні не достатньо вивчені кращі закордонні моделі надання соціальних послуг та проаналізовано можливості їх впровадження на теренах нашої країни.

Спробу дослідити аспекти державного управління соціальними послугами в контексті наукової роботи певною мірою було зроблено О.І. Черниш [324]. Науковець вивчала теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг, до яких вона відносить послуги в таких сферах суспільства, як освіта, охорона здоров'я, наука та інформатизація.

Наукове дослідження [324] присвячене механізмам державного регулювання сфери послуг, аналізу їх економічної природи. Державне регулювання пов'язане з впорядкуванням органами державного управління системи суспільно-економічних відносин з метою її стабілізації і пристосування до мінливих умов середовища. Здебільшого, це вплив держави на економічну систему, який спрямований на досягнення певних визначених цілей державної економічної політики. Притаманною рисою державного регулювання є тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення [111, с. 148]. Державне регулювання є складовою державного управління. Ці дві категорії співвідносяться між собою як частина цілого та ціле, оскільки державно-управлінський вплив спрямований не тільки на економічну систему, але на всі інші сфери суспільного життя.

Черниш О. І. в монографії «Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці» [323]: характеризує процес становлення ринку послуг у трансформаційній економіці України; висвітлює закономірності, структуру та динаміку співвідношення попиту та пропозицій на послуги; визначає роль держави в регулюванні соціально значимих послуг. В дослідженнях О.І. Черниш [323; 324] державне управління соціальними послугами та їх механізми розглядаються автором в окремих аспектах, а саме: через призму державного регулювання соціально значимих послуг; окремих соціальних послуг (освітніх, медичних, інформаційних); зорієнтованість на

економічну складову соціальних послуг. Варто відмітити, що «державне регулювання» є механізмом підпорядкування, впорядкування чого-небудь, функцією управління, що забезпечує функціонування та розвиток певних явищ, процесів у межах визначених кількісно-якісних параметрів. Державне регулювання здійснюється через грошово-кредитну, бюджетну, інвестиційну та інші форми економічної політики, систему державних замовлень, закупівлю визначених державою послуг, які мають попит у суспільстві [109, с. 218].

Безумовно, держава повинна створювати умови функціонування ринку соціальних послуг та забезпечувати їх дотримання суб'єктами, що надають такі послуги, розробляти економічне підґрунтя для надання таких послуг тощо. Втім, надання соціальних послуг не може обмежуватися лише економічними аспектами, оскільки цей процес тісно пов'язаний з визначенням та дотриманням гарантованих державою соціальних стандартів, інформуванням населення про такі послуги та ін. Тобто, надання соціальних послуг доцільно розглядати як суспільний процес, який потребує не тільки розроблення та реалізації економічної політики, а через призму комплексного, державно-управлінського впливу шляхом вжиття державою відповідних правових, інформаційно-організаційних, наукових, фінансових та інших заходів.

У науці державного управління не має наукового дослідження, в якому комплексно та системно аналізується державне управління системою надання соціальних послуг в Україні, що актуалізує доцільність у його проведенні.

У контексті даного наукового дослідження увагу привертає докторська дисертаційна робота І.В. Рудкевич «Державне регулювання системи соціального захисту населення України» [263]. Попри те, що об'єктом дослідження є система соціального захисту населення в Україні, а предметом – державне регулювання вказаної системи, один із розділів дисертації присвячено визначенню напрямів підвищення ефективності вітчизняної системи соціальних послуг. Надання соціальних послуг автор розглядає одним з напрямів оптимізації системи соціального захисту населення в Україні в контексті формування та реалізації соціальної політики. Важливим результатом проведеного в цьому розділі

дослідження є розроблений підхід до формування та функціонування системи соціальних послуг в Україні шляхом: розроблення механізмів державного регулювання системи соціальних послуг на засадах децентралізації державного управління; підвищення ефективності використання коштів міжбюджетних трансфертів, виділених на надання соціальних послуг; комплексних змін у правовій, управлінській, інформаційній підсистемах; узгодження цілей і завдань стратегічного розвитку вказаної системи з пріоритетами державної соціальної політики. Іншими словами, І.В. Рудкевич акцентує увагу на необхідності удосконалення таких механізмів державного управління соціальними послугами, як нормативно-правове, фінансове та інформаційне забезпечення. Децентралізацію державного управління соціальними послугами автор пропонує провести через формування системи соціального захисту населення в Україні.

Автор звертає увагу на необхідність розробки дієвих механізмів делегування повноважень кожному рівню територіального управління, закріплення джерел фінансового забезпечення, розмежування фінансово-податкових відносин між центральним та місцевими органами влади, переходу від бюджетного до страхового принципу фінансування. Викликає науковий інтерес і обґрунтована І.В. Рудкевич ідея механізму соціального партнерства в системі соціального захисту населення. Автор слушно звертає увагу на потребу у визначенні рівня соціальної захищеності населення на базі моніторингу стану системи соціального захисту, розробленні та впровадженні механізму замовлення соціальних послуг.

Результати здійсненого аналізу монографії Рудкевич І. В. «Регулювання системи соціального захисту населення України: теорія, методологія та державна політика» [263] дають підстави стверджувати, що в монографічній роботі розкриваються сутність, зміст, структура, функції та рівні соціального захисту населення, а аспекти надання соціальних послуг залишилися поза межами проведеного в монографії дослідження.

Соціально-психологічні особливості розвитку соціальних послуг як професійної діяльності в Україні розкрито в науковій роботі Н.І. Кривоконь [164].

Розроблену автором модель соціально-психологічного забезпечення розвитку соціальних послуг в Україні можна розглядати як механізм, який сприяє підвищенню ефективності надання соціальних послуг. Цінними є результати вказаного дослідження в частині соціально-психологічних характеристик отримувачів соціальних послуг та особливості надання таких послуг категоріям осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах.

Питання пошуку та теоретичного обґрунтування шляхів удосконалення механізмів підвищення якості соціальних послуг на місцевому рівні в Україні досліджувалися в науковій роботі Я.С. Белевцової [12] через призму державно-управлінської науки. Автор акцентує увагу, що передумовою ефективності системи надання соціальних послуг та їх якості є створення ринку таких послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги. Саме ці важливі аспекти є упущеннями у функціонуванні вітчизняної системи надання соціальних послуг, яка, внаслідок чого, не відповідає запитам отримувачів таких послуг.

До здобутків Я.С. Белевцової у вказаній вище роботі слід віднести запропонований механізм підвищення якості соціальних послуг в Україні, а саме – впровадження на рівні місцевих органів влади стандартів ISO 9001:2001, які описують вимоги до системи управління якістю таких послуг. На думку дисертантки, для успішної реалізації на практиці даного механізму необхідно: створити спеціальний підрозділ (відділ контролю якості соціальних послуг); постійно взаємодіяти з отримувачами та постачальниками соціальних послуг; здійснювати незалежне оцінювання якості соціальних послуг. Управління якістю соціальних послуг повинно бути зорієнтоване на задоволення потреб і запитів отримувачів таких послуг, залучення всього персоналу до процесу ухвалення рішень, пов'язаних з підвищенням якості соціальних послуг. Я.С. Белевцова аргументовано доводить, що очікуваними результатами реалізації на практиці вказаного механізму будуть підвищення якості соціальних послуг, ефективності державного управління такими послугами, результативності діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також створення передумов для здійснення

контролю і оцінювання якості надання таких послуг.

Зміст поняття «соціальні послуги» Я.С. Белєвцова розуміє, як діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з делегуванням ними суб'єктам, що надають соціальні послуги права надавати такі послуги на основі проведення конкурсу і укладання соціальних контрактів та формування ринку соціальних послуг. Поняття «соціальні послуги» автор асоціює з механізмами державного управління соціальними послугами, зокрема з нормативно-правовим забезпеченням, укладанням угод щодо надання соціальних послуг та формуванням ринку.

Аналіз наукового дослідження [12] дає змогу виокремити такі проблемні питання, які потребують проведення більш ґрунтовних наукових досліджень, а саме : розроблення нормативно-правової бази для механізмів надання соціальних послуг; вивчення зарубіжного досвіду реформування системи надання соціальних послуг, методики оцінки якості таких послуг (“Best Value”), менеджериалізм і можливостей їх впровадження в Україні; аналіз таких механізмів державного управління соціальними послугами, як стандартизація, акредитація, ліцензування та атестація.

Наукову роботу О.Ю. Шапран «Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціальних послуг [327] також слід віднести до досліджень, в яких через призму державно-управлінської науки розглядаються механізми надання соціальних послуг. Дисертантка уточнила місце соціальних послуг у класифікації публічних послуг, виокремивши їх у два види (адміністративні соціальні послуги та соціальні послуги). О. Шапран розроблено модель оцінювання результативності діяльності органів виконавчої влади та державних службовців України, яка враховує особливості професійної діяльності у сфері надання соціальних послуг. Автор роботи визначила критерії результативності у сфері надання соціальних послуг.

Доцільними для проведення нашого дисертаційного дослідження є результати здійсненого О. Шапран аналізу особливостей вживання термінів «результативність», «ефективність», «оцінювання» та «оцінка». Важливою є

пропозиція О. Шапран здійснювати диференціацію оплати праці соціальних працівників, що надають соціальні послуги на базі отриманих ними результатів щорічного оцінювання професійної діяльності та атестації.

У науковій роботі К.Е. Гафарової «Глобальна трансформація системи соціальних послуг» [25] в контексті світового господарства і міжнародних економічних відносин зроблено спробу дослідити економічну природу соціальних послуг, розкрити організаційно-економічний механізм глобальної трансформації національних систем соціальних послуг на рівні державного, суспільного та корпоративного секторів, визначити напрями та інструменти формування в Україні системи соціальних послуг, адекватних європейським стандартам. Автор роботи через призму економічної науки сформулювала дефініцію «соціальні послуги», сутність якої на відміну від існуючих визначень даної категорії, виражено через специфічну суспільну споживчу вартість, яка задовольняє людські потреби соціального характеру через корисний ефект нематеріальної форми, що здійснюється на безоплатній або комерційній основі на національному, наднаціональному рівнях. На думку К.Е. Гафарової, соціальні послуги, які мають надаватися відповідно до визначених обсягів і якості, зростаючих суспільних потреб та запитів, є «мірилом рівня соціалізації глобальної економіки». Потреби у соціальних послугах повинні формуватися на індивідуальному рівні.

К.Е. Гафарова відмічає, що в умовах глобалізації та інтернаціоналізації соціальних послуг частка некомерційних соціальних послуг, зобов'язання щодо надання яких бере на себе держава, зменшується, а роль корпоративного та суспільного секторів на ринку соціальних послуг, навпаки, збільшується. Втім держава залишається основним «каналом» соціального обслуговування населення, а її значення, особливо в кризові періоди, зростає. Внаслідок активізації процесу соціалізації світової економіки, роль держави у вирішенні соціальних проблем, наданні громадянам соціальних послуг підвищується. К.Е. Гафарова здійснила аналіз європейських соціальних стандартів та зробила висновок, що Україна істотно відстає від європейських соціальних вимірів. Автор акцентує увагу на тому, що передумовами успішної розбудови вітчизняної

системи соціальних послуг за європейським зразком є системне та синхронізоване реформування економічної і соціальної сфер, розвиток соціальної інфраструктури, диверсифікація джерел фінансування надання соціальних послуг з визначенням механізмів щодо їх реалізації [25, с. 11-12].

В науковій роботі К.С. Міщенко [181] досліджено систему державного управління соціальним захистом в Україні. Основним результатом проведеного дослідження є визначений організаційно-функціональний механізм державного управління соціальним захистом інвалідів, сутність якого полягає, зокрема, у: створенні спеціально уповноважених органів, координації їх діяльності та спрямуванні на реалізацію завдань державної політики у сфері соціального захисту інвалідів; запобіганні інвалідності, зниженні її рівня; удосконаленні соціального захисту інвалідів шляхом реформування системи соціальних послуг, що надаються цій категорії громадян та запровадженні інноваційних механізмів державного управління.

До здобутків дослідження слід віднести запропоновані К.С. Міщенко : методологічний підхід до стандартизації соціальних послуг, що надаються інвалідам; методика розроблення державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг. Автор роботи визначила такі стратегічні вектори удосконалення механізмів державного управління соціальним захистом інвалідів, як: розробка та впровадження системи державних стандартів соціальних послуг, регулювання та контролю за їх якістю; удосконалення механізмів фінансування соціальних послуг; розроблення методів визначення потреб громади у послугах; запровадження ефективної взаємодії органів влади з недержавними суб'єктами, що діють у сфері надання соціальних послуг інвалідам та іншим вразливим категоріям населення. Відмічаючи різні сторони проведеного дослідження [181], слід зазначити що в ньому: проаналізовано тільки деякі механізми державного управління соціальними послугами та в окремих аспектах; надання соціальних послуг досліджуються тільки для однієї категорії осіб, що перебувають у складному становищі – інвалідів.

О.А. Стефанова в науковій роботі [297] досліджувала механізми державного

управління в сфері надання соціальних послуг особам похилого віку. На базі результатів, отриманих у ході проведення дослідження дисертації, автор запропонувала та теоретично обґрунтувала Концепцію розвитку системи надання соціальних послуг особам похилого віку, яка розширює можливості залучення недержавних суб'єктів до надання соціальних послуг.

Втім розроблення та впровадження такої Концепції на практиці викликає сумніви, зважаючи щонайменше на таких два аргументи. По-перше, Кабінетом Міністрів України схвалено: в 2007 р. Концепцію реформування системи соціальних послуг [250]; в 2012 р. Стратегію реформування системи надання соціальних послуг [251]. По-друге, відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги», соціальні послуги надаються особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем. До переліку категорій населення, яким можуть надаватися соціальні послуги віднесено осіб, соціальні групи, які за віком потрапили в складні життєві обставини, внаслідок вони неспроможні та не мають можливості самостійно піклуватися про особисте життя і брати участь у суспільному житті. Перелік категорій, які мають право на отримання таких послуг є значним. А відтак, розроблення та впровадження окремих концепцій для кожної групи осіб, яким можуть надаватися соціальні послуги є, на нашу думку, недоцільними.

Разом з тим, на базі результатів проведеного статистичного аналізу дослідниця встановила тенденцію щодо невинного зростання в Україні кількості осіб похилого віку. Внаслідок «постаріння» населення в українському суспільстві збільшується кількість осіб похилого віку, які є соціально вразливими, ізольованими та недостатньо матеріально забезпеченими. Іншими словами, такі особи перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Тому держава повинна взяти на себе зобов'язання та забезпечити їм надання соціальних послуг. Посилаючись на зроблені О.А. Стефановою висновки, значна частина осіб похилого віку не розраховує на допомогу з боку держави в наданні соціальних послуг внаслідок недовіри до діяльності соціальних служб,

державних соціальних закладів і установ.

Ю.В. Горемикіна в науковій роботі [31] через призму науки економіки досліджувала теоретичні та практичні аспекти оцінювання соціальних послуг. Предметом дослідження її роботи стали методологія та інструментарій оцінювання соціальних послуг на основі застосування якісних показників. Дослідницею запропоновано підхід до оцінки надання соціальних послуг, який базується на 3-х оцінках: 1) оцінки отримувачів соціальних послуг; 2) оцінки соціальних послуг суб'єктами, що надають такі послуги; 3) експертних оцінок достатності ресурсного забезпечення їх надання.

Науковець зауважує, що в Україні, на відміну від практики надання соціальних послуг у країнах-членів Євросоюзу, не функціонує такий важливий механізм державного управління послугами, як налагоджена система оцінювання соціальних послуг. У багатьох країнах Європи цей механізм, який реалізується у формі системи моніторингу та оцінки соціальних послуг і на засадах прозорості, доступності та надійності, забезпечує доказами щодо досягнення тих чи інших результатів. Обґрунтованою видається її позиція стосовно того, що запровадженню системи оцінки надання соціальних послуг повинні передувати розроблення та впровадження державних стандартів соціальних послуг, які встановлюють мінімальний рівень надання певної послуги, надання якої гарантовано державою. Дослідниця акцентує увагу щодо незадовільного стану розроблення та реалізації ще одного механізму державного управління соціальними послугами – інформаційного забезпечення надання соціальних послуг, який перебуває у стадії формування. Дійсно, цей механізм має серйозні недоліки, зокрема: опубліковані державні статистичні дані щодо надання соціальних послуг за окремими категоріями отримувачів, типами установ тощо є вкрай недостатніми; відсутня інформаційна база громадян, які отримують та можуть отримати соціальні послуги, а також перелік усіх форм власності суб'єктів, що надають соціальні послуги [31, с. 2, 3, 7, 14].

Аналізуючи положення наукового дослідження Ю.В. Горемикіної [31, с. 14], а саме в частині розуміння її автором сутності поняття «система надання

соціальних послуг», варто відмітити, що право на отримання соціальних послуг мають певні категорії громадян, що можуть реалізувати його не тільки в мережі спеціалізованих закладів, які надають соціальні послуги. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] соціальні послуги можуть надаватися підприємствами, установами, організаціями і закладами незалежно від форми власності та господарювання, а також фізичними особами, підприємцями, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги. Ст. 1 вказаного вище Закону [242] визначено, що показники якості соціальних послуг – це сукупність показників, які використовуються для оцінювання діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, що базуються на позитивній результативності соціальних послуг її одержувачів і ступенем задоволення їх потреби в таких послугах.

О.Г. Афенкінова в науковій роботі «Інноваційні підходи в реалізації соціального захисту населення на регіональному рівні» [10] досліджує державне управління соціальним захистом населення та певною мірою зарубіжний досвід надання соціальних послуг. Зазначається, що фінансування надання таких послуг у багатьох зарубіжних країнах світу здійснюється здебільшого за рахунок внесків застрахованих найманих працівників, роботодавців та державного бюджету.

О.Г. Афенкінова досліджує «якість надання послуг соціального захисту населення», в межах якого на прикладі двох районів Донецької області було досліджено рівень бідності, потреби та рівень задоволеності різними аспектами соціальних послуг серед жителів – зайнятість, доходи, умови життя, соціальне забезпечення, якість і доступність комунальних послуг.

У контексті даного наукового дослідження корисними виявилися результати монографічного дослідження авторського колективу Центру перспективних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України «Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти» [130]. Увагу автора привернули такі аспекти дослідження монографії: теоретико-методологічні засади визначення та запровадження соціальних послуг в Україні; механізм моніторингу, контролю та оцінювання ефективності таких послуг;

методика розрахунку вартості соціальних послуг для бездомних осіб.

У вищезазначеному ракурсі можна розглядати і колективну роботу «Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи» [284], яку було опубліковано за результатами реалізованого в Україні в 2007 р. Проекту ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб». Колективна робота [284] була на той час «авангардною» публікацією у сфері надання соціальних послуг в Україні, оскільки в ній: розкрито в окремих аспектах такі інструменти державного управління соціальними послугами, як ліцензування, стандартизація та соціальне замовлення таких послуг; висвітлені сучасні світові тенденції розвитку соціального обслуговування населення; запропоновано ідеї щодо реформування системи надання соціальних послуг в Україні.

У монографії О.М. Петроє [193] досліджується соціальний діалог як інститут і механізм державного управління. В роботі здійснено аналіз: передумови становлення, інституціональної структури соціального діалогу в системі державного управління України та запропоновано методику оцінювання ефективності моделей цього механізму; інституціональної структури європейського соціального діалогу та систематизовано його міжнародні стандарти. Автор робить висновок, що інфраструктуру соціального діалогу в Україні необхідно розвивати шляхом створення мережі відповідних центрів розвитку, висвітлення, популяризації та поширення діалогової культури в різних верствах українського суспільства, зміцнення цінностей соціального діалогу в системі суспільних відносин [193, с. 267]. Видається за доцільне проаналізувати цей механізм у сфері надання соціальних послуг та зробити екстраполяцію прийнятних його елементів на сферу таких послуг в Україні.

Правові аспекти надання публічних послуг в умовах проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ в Україні досліджуються в публікації І.Б. Коліушка та В.П. Тимощука [153, с. 30-34]. Ознаки, сутність, підходи до класифікації публічних і державних послуг, питання стандартизації та підстави їх надання аналізуються в навчальному посібнику В. М. Сороко [280]. Поняття, види, ознаки та проблематика адміністративних

послуг розглядаються у роботі В.П. Тимощука [303]. Дослідник проаналізував практику надання послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також сформулював пропозиції щодо реформування цієї сфери суспільних відносин. Автор також висвітлює аспекти зарубіжного досвіду, визначає зміст адміністративних послуг, до яких відносить і соціальні послуги, а також викладає власне бачення їхнього змісту.

Заслужують уваги наукові дослідження К.М. Новікової [186; 187], які присвячені управлінню системою соціального захисту населення в умовах формування нового соціально-економічного середовища в Росії, в яких розроблено інноваційні підходи та механізми підвищення ефективності управління системою соціального захисту населення. У монографії К.М. Новікова [188] відмічає, що сучасні трансформації в управлінні системою соціального захисту населення супроводжуються цілою низкою протиріч, основними з яких є : невідповідність у регіональних системах соціального захисту населення між соціальними завданнями, які вони виконують та обсягами наявного ресурсного забезпечення; розвиток у багатьох регіонах соціальних послуг, які відірвані та неадекватні потребам соціуму; протиріччя між «старими», традиційними видами, формами і методами соціального обслуговування та інноваційними підходами до задоволення соціальних потреб населення; скорочення гарантованого державою рівня соціального захисту і розширення спектру платних послуг; неефективність заходів соціальної підтримки населення; «застаріла» нормативно-правова база; низький рівень використання ресурсів соціального партнерства та громадянського суспільства, невідповідність кадрів до нововведень.

З огляду на окреслені вище проблеми К.М. Новікова [186; 187] акцентує увагу на необхідності та пропонує механізм диверсифікації соціальних послуг і державного замовлення в системі соціального обслуговування населення. Науковець зробила висновок, що підвищити ефективність управління системою соціального захисту населення можна шляхом впровадження в практику соціальних служб: механізму стандартизації соціальних послуг, патронату і

моніторингу соціального стану клієнтів; підходу до надання соціальних послуг зорієнтованого на досягнення кінцевого соціального результату; методики оцінки якості надання соціальних послуг та комплексного принципу діяльності закладів соціального обслуговування. Ефективність надання соціальних послуг вона пропонує вимірювати та оцінювати у спеціально розробленій багаторівневій системі, яка складається з сукупності відповідних критеріїв, показників та індексів. Причинами, що знижують ефективність управління системою соціального захисту населення є, на її думку, недостатнє ресурсне забезпечення, недоліки в нормативно-правовій базі, кадрові проблеми, нерозвиненість громадянського суспільства, непослідовність соціальної політики. Підвищити якість і доступність соціальних послуг, розвивати нові їх види неможливо без диверсифікації і впровадження державного замовлення у цій сфері. До напрямів модернізації управління системою соціального захисту населення вона також відносить створення та функціонування рівноцінної, збалансованої і доступної для населення системи соціального обслуговування, впровадження соціального замовлення на базі нормативно врегульованого підходу до фінансування окремо взятої особи, вдосконалення механізмів управління соціальною інфраструктурою з рівними можливостями для різних постачальників, розвитку недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги. Надавати соціальні послуги необхідно на договірних засадах, шляхом прийняття стандартів соціальних послуг, нового порядку ціноутворення, вартості соціальних послуг, впровадження інноваційного нормативно врегульованого підходу до формування бюджету з розрахунку на одну особу, а також механізму державного соціального замовлення.

Одним із перших ґрунтовних досліджень радянської системи соціального забезпечення, проведених західними дослідниками на території колишнього СРСР, є наукова робота «Соціальне забезпечення в Радянському Союзі» [357], яка написана професором з соціальної роботи з Сан-Франциско Б.К. Медісон. Ця робота важливою для проведення даного дисертаційного дослідження. Отримані результати наукового дослідження цінні тим, що вони базуються на 10-річному емпіричному спостереженні авторки та її практичній роботі в соціальній сфері в

дореволюційний період історії Росії. В роботі зроблено спробу проаналізувати взаємозв'язок між соціальною політикою, здійснюваною упродовж 1917-1968 рр. в Радянському Союзі, та марксистським вченням, а також історичні аспекти радянської системи соціального забезпечення. Метою написання роботи стало розширення обізнаності на Заході про радянську систему соціального забезпечення, її проблеми, які виникли в ході проведення індустріальних та інших реформ. В окремому розділі своєї книги авторка аналізує окремі соціальні послуги, які надавалися радянським громадянам. Зокрема послуги які надавалися «дефектним» дітям (інвалідам, з фізичними та розумовими вадами) та «неблагополучним» сім'ям у дореволюційний та повоєнний періоди. В роботі аналізуються соціальні послуги, які надавали міністерства соціального забезпечення, освіти та охорони здоров'я здоровим дітям і багатодітним сім'ям, а також послуги оздоровлення, санаторно-курортного лікування для дорослого населення та пристарілих.

В умовах протистояння того часу двох біполярних політичних мегасистем (радянської комуністичної та американської капіталістичної) робота ідеологічно «забарвлена». Втім, викладений Б.К. Медісон у роботі «Соціальне забезпечення в Радянському Союзі» [357] матеріал дослідження та його висновки є альтернативою радянським науковим виданням, джерелом інформації, цінним для здійснення аналізу підходів до управління системою соціального забезпечення та надання соціальних послуг в колишньому СРСР.

Недостатньо розробленою та обґрунтованою на науковому рівні в Україні залишається на даний час теоретико-методологічна база участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо надання соціальних послуг. Певною мірою ці питання висвітлюються в опублікованих матеріалах, укладачами яких є Е.Л. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович [37]. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями досліджуються у монографії Л.М. Усаченко [316]. Проблеми і перспективи громадських рад у вітчизняній системі соціального управління розглядаються С. Панцирем та А. Крупником у збірнику матеріалів з питань діяльності дорадчо-

консультативних органів в Україні [18]. Втім, аспекти участі громадських організацій в наданні соціальних послуг в нашій країні є також недостатньо дослідженими на науковому рівні.

Важливими для проведення нашого дисертаційного дослідження є матеріали [304; 306], які опубліковано Проектом ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб», в яких висвітлюються окремі аспекти вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо надання соціальних послуг. Увагу автора також привернули наукові джерела, в яких вивчаються аспекти соціальної сфери та надання соціальних послуг, таких зарубіжних дослідників С. Бекман, Н. Буллаїн [342], М. Дімітрова [306], Р. Лоуренс, К. Ньюмен [306], Т. Мартін, Н. Путило, Р. Тофтїсова-Матерон, Г. Холліс, Е. Фулц [197], В. Чиркін та ін. Осмисленню широкого спектру соціальних проблем, питань соціальної політики та надання соціальних послуг сприяли роботи вітчизняних науковців П. Ситніка, В. Трощинського, Н. Ярош, І. Ярошенко та ін.

Здійснений вище критичний аналіз наукової літератури попередників, якій у тій чи іншій мірі висвітлювали аспекти вибраної автором тематики дисертаційного дослідження, дає підставі визначити такі питання, що залишаються на даний час не вирішеними або недостатньо вирішеними та окреслити проблемні напрями, які потребують проведення дослідження :

- нечіткість і неадекватність у розумінні змісту та сутності термінів, пов'язаних з наданням соціальних послуг, існування плутанини в їх вживанні у науковій літературі;
- відсутність у вітчизняній науці класифікації механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, їх ґрунтовного аналізу;
- недостатньо розкритими на науковому рівні залишаються історичні передумови виникнення та особливості становлення вітчизняної системи надання соціальних послуг, зокрема за часів радянської історії України;
- здійснення більш ґрунтованого аналізу сучасного стану і проблем реформування системи соціальних послуг в Україні;
- висвітлення в наукових джерелах зарубіжного досвіду впровадження

механізмів надання соціальних послуг побіжно або в окремих аспектах;

– результати здійсненого вище аналізу джерельної бази дають підстави стверджувати, що англо-американська модель державного управління наданням соціальних послуг є однією з найбільш ефективних, раціональних та визнаних на Заході, що зумовлює потребу в більш ретельному її вивченні;

– відсутність комплексного наукового дослідження, в якому систематизуються механізми державного управління соціальними послугами;

– у колах вітчизняних дослідників, науковців і фахівців системи надання соціальних послуг ведуться палкі дискусії з приводу питання удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та можливостей їх впровадження в Україні, вирішення якого потребує, на переконання автора, системного підходу та розроблення Концепції модернізації системи надання соціальних послуг.

Коротко резюмуючи викладене вище, можна стверджувати, що науковцями напрацьовано певну теоретичну базу щодо державного управління системою надання соціальних послуг. Проте, існують нечіткість і неузгодженість у термінології, понятійно-категоріальному забезпеченні, теоретико-методологічні прогалини, а відсутність розроблених на науковому підґрунті механізмів державного управління такими послугами, відповідних системних узагальнень теоретичних положень не дають змогу впровадити їх у державно-управлінську практику. Очевидною та витребуваною в часі постає потреба в проведенні наукового дослідження кращого зарубіжного досвіду та вітчизняної практики надання соціальних послуг, наукового пошуку ефективних і дієвих механізмів, інструментів державного управління системою таких послуг та оцінці можливостей їх впровадження в Україні.

1.2 Сутність, види та принципи надання соціальних послуг

На початку проведення дисертаційного дослідження актуальним постає питання щодо здійснення більш ґрунтовного аналізу поняття «соціальні послуги», яке є одним з базових досліджуваних категорій. Здійснимо аналіз етимології

словосполучення «соціальні послуги», яке є ключовим у даному дослідженні. Для початку має сенс проаналізувати більш ґрунтовно термін «соціальний» з метою адекватного його розуміння. У великому тлумачному словнику сучасної української мови [17, с. 1360] це слово визначається як «пов'язаний із життям та стосунками людей у суспільстві» або «породжений умовами суспільного життя, певного середовища, ладу».

В контексті дисертаційного дослідження доцільним видається застосування терміну «соціальний», запропонованого В.А. Скуратівським і В.П. Трощинським [315, с. 5-6], які розглядають його : в широкому розумінні, як синонім терміну «суспільний», що стосується соціальної підсистеми суспільства та процесів, які в ньому відбуваються; у вузькому розумінні, як «сукупність характеристик взаємодіючих індивідів як членів різних груп, які (характеристики) формуються, а також розподіляються і перерозподіляються між ними завдяки статусній динаміці й зміні характеру пов'язаних з цією динамікою взаємодій та відносин». Тобто, у вузькому розумінні «соціальне» означає аспекти суспільного, які визначають становище особи у соціальній структурі суспільства, відносини між соціальними групами та між людьми, представниками різних верств населення, націй, трудових колективів, професійно-кваліфікаційних та інших соціальних груп.

Під поняттям «соціальна сфера» розуміють систему життєдіяльності суспільства, яка включає такі складові (підсистеми):

систему відтворення, функціонування та розвитку (задоволення) соціальних інтересів людей, соціальних груп, їх соціальних цінностей (насамперед соціальної справедливості), забезпечення їх соціальної безпеки (через політику доходів, систему оплати праці, соціальне страхування, соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальну допомогу тощо);

установи, заклади та підприємства соціальної інфраструктури, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг;

соціальну структуру суспільства і соціальні відносини.

Варто відмітити, що в Україні упродовж тривалого часу ще з радянських часів процес виробництва в соціальній сфері, надання соціальних послуг

розглядався похідним від його базової компоненти – економіки, яка базується на процесі матеріального виробництва. Економісти розглядають соціальну сферу переважно як частину економіки, пов'язаної з кінцевими потребами людини, сім'ї, соціальної групи, суспільства в цілому, задоволенням соціальних потреб, споживанням благ та послуг тощо. Вони вважають, що соціальна сфера є похідною від економічної, пов'язують її сутність із соціальними витратами та оцінюють її економічними показниками. Втім, сучасні вчені-економісти процес економічного розвитку в епоху постіндустріального суспільства або «економіки знань» (the knowledge-based economy) все більше пов'язують з соціальним чинником. Вчені вважають, що ключовим елементом у структурі соціальної сфери є потреби індивіда та групи. А відтак, ступінь задоволення потреб людини у необхідних для її активної життєдіяльності благах, до яких відносять і соціальні послуги, вказує на рівень розвитку соціальної сфери.

Функціонування соціальної сфери та надання соціальних послуг здійснюється через діяльність відповідних установ соціальної інфраструктури. Іншими словами, соціальна інфраструктура – це стійка сукупність галузей і видів діяльності, що створюють умови для задоволення потреб людини, однією з яких є соціальні послуги. Установи та підприємства соціальної інфраструктури (соціальні, медичні, освітні, побутові тощо) забезпечують взаємодію матеріального середовища та соціальних суб'єктів з метою раціональної організації життєдіяльності людей. У цьому контексті соціальну сферу можна розглядати як сферу життєдіяльності суспільства, спрямовану на соціальний захист людини, забезпечення її соціальної безпеки [112, с. 562-563].

Узагальнюючи викладене вище та з огляду на тематику дослідження дисертації, можна сформулювати такі тези стосовно терміну «соціальний», який:

пов'язаний із наявністю та задоволенням соціальних інтересів і потреб особи, соціально вразливих груп населення, реалізацією принципу соціальної справедливості;

пов'язаний з діяльністю в сфері таких послуг;

вказує на суб'єктів, що отримують і надають такі послуги;

вказує на ступінь задоволення потреб людини у таких послугах, рівень розвитку соціальної сфери.

Термін «*послуга*» трактується, як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому або діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб [11]. В економічному енциклопедичному словникові [109, с. 138-139, 405] поняття «*послуга*» витлумачується, як особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу і суспільства.

Послуги – це певні блага, які є у формі діяльності та спрямовані на задоволення потреб населення. З економічної точки зору особливістю послуги є те, що вона корисна не як річ, а як діяльність. Тобто отримання послуги пов'язане з процесом її створення. Така діяльність не пов'язана зі зміною і перетворенням форм матерії, сил природи та має нематеріально-речовий характер. Особливістю послуги є неможливість її нагромадження, зберігання і транспортування більшості з них. Тобто, послуга є предметом споживання з боку окремої людини, соціальних верств населення, але її неможливо виміряти або накопичити на відміну від товару, фінансового та інших видів капіталу.

У політекономічному контексті *послуга* означає економічні відносини, що виникають у процесі її надання (відчуження) виробниками (постачальниками) та їх одночасного привласнення споживачами за певну плату, а також між власниками відповідних організацій (які надають послугу) та зайнятими на них найманими працівниками. Розрізняють особисті послуги, що задовольняють потреби окремої особи (в культурно-побутовому обслуговуванні, отриманні освіти, охороні здоров'я тощо) та колективні послуги, що задовольняють колективні та суспільні потреби (охорона суспільного порядку, управління суспільством тощо). В економіці послуги поділяють на матеріальні та нематеріальні. Виокремлюють також *послуги неринкові* – послуги, що надаються державою і некомерційними організаціями з метою безоплатного або пільгового задоволення індивідуальних і колективних потреб населення. До таких послуг, зокрема, належать і соціальні послуги.

У контексті дисертаційної роботи, яка пов'язана з дослідженням державно-управлінських механізмів системи надання соціальних послуг, близьким нам видається трактування поняття «послуги» В.М. Сороко, який крізь призму державного управління пропонує розуміти «результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їх споживача» [280, с. 9-10]. Саме на цьому визначенні «послуги» зупинимося та перейдемо до аналізу підходів до витлумачення терміну «соціальні послуги», який розпочнемо з наукової зарубіжної літератури.

В енциклопедії «Британніка» [368] термін *соціальна послуга* (social service) ототожнюється з соціальним обслуговуванням, соціальною роботою та витлумачується, як будь-які послуги, що надаються, як державними установами, так і приватними підприємцями з метою надання допомоги зубожілим, постраждалим або вразливим особам чи групам осіб.

В «Енциклопедії урядування», яку видано на Заході, окремого визначення поняття *соціальні послуги* немає, водночас соціальні послуги разом з наданням матеріальної допомоги є складовими системи соціального захисту («держави загального добробуту») [346, с. 1019].

У ХХ ст. соціальні послуги набули свого поширення та розвитку завдяки концепції соціального обов'язку. Термін «соціальна послуга» асоціюється з професійною діяльністю, пов'язаною з наданням таких послуг. Поширеним у вітчизняній науці є термін «державні послуги», який інколи ототожнюється з послугами управлінськими (адміністративними). Окремі представники вітчизняної юридичної науки взагалі ставлять під сумнів можливість вживання категорії «послуги» в сфері діяльності органів державної влади.

Соціальні послуги взаємопов'язані певною мірою з послугами державними та управлінськими (адміністративними), які надаються державою. Термін «державні послуги» семантично походить від сполучення англійських слів «public services», який на українську мову можна перекласти, як «публічні послуги». Втім, у вітчизняному категорійному апараті вираз public services здебільше закріпився як «державні послуги». Це пояснюється специфікою здійснюваного в

Україні державного управління, співвідношенням дискретних повноважень держави (state) і громадськості (public). Варто зауважити, що у вітчизняних нормативно-правових актах і до сьогодні не має чіткості у визначенні термінів «суспільна (публічна) послуга», «державна послуга», «комунальна послуга», «бюджетна послуга», «соціальна послуга», «соціальна бюджетна послуга». Розмитість меж у їх розумінні не дає змогу чітко визначити інші такі важливі терміни, як «постачальник», «споживач», «рівень видаткових зобов'язань». Відсутність у Бюджетному кодексі України [15] визначення змісту та нормативно-правового врегулювання публічних, державних, комунальних послуг унеможливує на практиці надання соціальних послуг за рахунок коштів з державного та місцевих бюджетів.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державного управління суспільству та окремим його членам для задоволення їх потреб, які гарантовано громадянам конституцією. До суб'єктної складової, яка надає державні послуги, належать органи державної влади (передусім виконавчої), державні організації, підприємства, виконавчі органи місцевого самоврядування, а також різноманітні установи, підприємства, організації, яким держава делегує свої повноваження щодо надання послуг згідно з відповідними нормативно-правовими актами і стандартами [115, с. 446].

Важливою складовою послуг, які надаються державою, є *адміністративні послуги*, перелік яких визначений і включає : процес видачі ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного спрямування, сертифікатів, свідоцтв тощо; реєстрацію (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, зокрема легалізація суб'єктів і актів (документів); інші види діяльності.

Тобто, адміністративні та соціальні послуги, є результатом реалізації суб'єктом владних повноважень, уповноваженого відповідно до законодавчого акту забезпечувати юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. Адміністративні послуги можуть надаватися згідно з стандартами також іншими державними установами або організаціями шляхом делегування і відповідного нормативно-правового

закріплення ним повноважень від органу державної влади, а процес їх надання регулюється прийняттям відповідного адміністративного рішення.

Соціальні послуги, як слушно підкреслює автор, відрізняються від адміністративних послуг спрямованістю на певну цільову аудиторію, особи, групи осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, а також тим що перший вид послуг не передбачає оформлення адміністративного акту, як результату їх надання тощо [327, с. 11].

Таким чином, категорії «соціальні послуги», «державні послуги», «адміністративні послуги» мають спільні риси, а саме :

послуги надаються з метою задоволення потреб окремих категорій суспільства, забезпечення реалізації державних соціальних зобов'язань і гарантій, визначених законодавчими та нормативно-правовими актами;

перелік і порядок надання вказаних послуг регламентуються відповідними нормативно-правовими актами;

послуги надаються відповідними органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, які отримали від держави відповідні повноваження та взяли на себе відповідальність за ефективність, якість та вчасність їх надання; повноваження щодо надання вказаних послуг відповідно до встановлених державних стандартів можуть бути певною мірою делеговані від органів державної влади, державних до недержавних організацій (суб'єктам підприємницької діяльності, громадським та благодійним організаціям та ін.) у порядку визначеному нормативно-правовими актами.

Аналіз вітчизняних наукових джерел дає підстави стверджувати про існування різних підходів до тлумачення поняття «соціальні послуги», розуміння його змісту і сутності. Так, Я. С. Белєвцова [12, с. 5] трактує «соціальні послуги», як вид діяльності, спрямованої на задоволення основних соціальних потреб людини, попередження та подолання складних життєвих обставин, які вона не здатна подолати самотужки, з метою поліпшення або відтворення її життєдіяльності, сприяння соціальній адаптації, повернення до повноцінного життя.

К. Е. Гафарова [25, с. 3] через призму економічної науки сформулювала

дефініцію «соціальні послуги», сутність якої виражено через специфічну суспільну споживчу вартість, яка задовольняє людські потреби соціального характеру через корисний ефект нематеріальної форми, що здійснюється на безоплатній або комерційній основі на національному, наднаціональному рівнях. Автор розглядає соціальні послуги, як об'єкт їх задоволення, на відміну від існуючих визначень даної категорії, які зводяться до соціального захисту населення, соціальної політики, державного управління, публічних та адміністративних послуг і фактично являють собою інструментарій задоволення соціальних потреб населення.

О. І. Черниш [324] розглядає зміст поняття «соціальна послуга» також через призму економічних відносин, які виникають між суб'єктами, що її надають і отримують. Базуючись на висунутому аргументі, що задоволення суспільних потреб у таких послугах призводить до підвищення якості життя окремих її отримувачів та суспільства в цілому, науковець трансформувала поняття «соціальна послуга» в термін «соціально значима послуга».

О. Ю. Шапран [327] виокремлює соціальні послуги у два види: як різновид адміністративних послуг (адміністративні соціальні послуги); власне соціальні послуги, які нарівні з адміністративними та управлінськими є самостійним видом державних послуг.

В.М. Литвиненко [170] інтерпретує соціальні послуги, як діяльність відповідних уповноважених законом суб'єктів (соціальних установ різної форми власності і підпорядкування та фізичних осіб) по відновленню нормального життя людини, що зазнала негативного впливу складних життєвих обставин, шляхом усунення такого впливу або його максимального зменшення.

Правник Б.І. Сташків розглядає соціальні послуги, як діяльність соціальних служб, яку спрямовано на задоволення потреб особи щодо її пристосування до існуючого середовища, реабілітації та можливості проживати повноцінним життям [295, с. 76-79]. Такий підхід до визначання терміну «соціальні послуги» має такі хиби : нечітко окреслює адресатів, отримувачів соціальних послуг; визначає широке коло соціальних питань, які соціальні служби, відповідно до поданого автором

визначення, повинні перебрати на себе та забезпечувати їх вирішення.

Н.І. Кривоконь визначає соціальні послуги у соціально-психологічному вимірі, як діяльність, спрямовану на задоволення соціальних та/або соціально-психологічних потреб особистості чи групи, що має на меті покращення їх скрутної життєвої ситуації, а також спонукання до наснаження та опанування новим досвідом [163, с. 154].

Узагальнюючи проаналізовані вище дефініції, можна зробити висновок, що «соціальні послуги» трактуються та розуміється по-різному, з врахуванням і в контексті галузі науки, зокрема :

економісти розглядають це поняття через призму вартості соціальних послуг, вивчають особливості їх просування на ринку;

в державному управлінні акцент робиться на проблемі організації надання та оцінюванні таких важливих параметрів соціальних послуг, як якість та ефективність, забезпечення відповідного професійного рівня підготовки соціальних працівників, надавачів таких послуг;

правники аналізують це поняття в контексті соціального забезпечення, потреби у визначенні різновидів соціальних послуг, встановлення порядку і умов їх надання, стандартів соціальних послуг, які повинні регламентувати процес і результат надання таких послуг;

психологи акцентують на соціально-психологічному вимірі соціальних послуг та ін.

Базуючись на результаті здійсненого вище термінологічного аналізу та з огляду на визначені мету і завдання дисертаційного дослідження *соціальні послуги* автор пропонує розуміти, *як сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами та недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих обставин, соціального становища окремих осіб чи груп населення та повернення їх до повноцінної життєдіяльності*. Соціальні послуги у вузькому розумінні є діяльність відповідних уповноважених органів державної влади, державних і недержавних суб'єктів щодо надання таких послуг.

Варто відмітити, що соціальні послуги є терміном, який має визначення в українському законодавстві. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] *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.

Під «*складними життєвими обставинами*» розуміють 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.

На думку автора, поняття «складні життєві обставини» можна доповнити, беручи до уваги сучасні соціальні деформації та ризики (втрата постійного джерела доходу у випадку безробіття; настання непрацездатності внаслідок хвороби, нещасного випадку, старості, вагітності, необхідності догляду за дітьми; смерть годувальника тощо), масштаби впливу яких на населення розширюється в умовах сьогодення. Соціальні ризики, які, як правило, в незначній мірі залежать від поведінки окремої особи, оскільки вони детерміновані переважно соціально-економічними умовами, виникають внаслідок певних подій і мають постійний, передбачуваний характер, є підставою для набуття особою права на отримання соціальних послуг. Тобто, соціальні ризики можуть призводити і призводять до появи нових соціально вразливих верств населення, які потребують надання соціальних послуг.

Відповідно до ст. 5 Закону [242] є такі *форми надання соціальних послуг* :

1) *матеріальна допомога*, яка надається особам, що знаходяться у складній життєвій ситуації, у вигляді грошової або натуральної допомоги (продуктів харчування, засобів санітарії і особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття та інших предметів першої необхідності, палива, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації);

2) *соціальне обслуговування*, яке здійснюється : за місцем проживання особи

(вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; у реабілітаційних установах та закладах; в установах та закладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Надання соціальних послуг є комплексом соціальних заходів, який передбачає забезпечення отримання окремими соціальними групами населення (отримувачами) таких послуг з метою розв'язання їхніх життєвих проблем, які вони не можуть самостійно подолати. Соціальне обслуговування включає в себе послуги, що надають соціальні служби окремим особам або групам населення для пом'якшення їх життєвих труднощів. А відтак, надання соціальних послуг є складовою частиною системи соціального обслуговування.

Найбільш витребуваними сьогодні соціальними послугами в Україні є : послуги з працевлаштування (пошук підходящої роботи, надання інформації та консультації у сфері занятості, професійна підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації, отримання статусу безробітного); психологічні та юридичні послуги (дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, опікунам, піклувальникам, прийомним батькам та батькам-вихователям, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та ін.); соціально-побутові послуги; інформаційні послуги тощо. Цілком очевидно, що сьогодні і категорії осіб, соціальних груп, які відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, повинні бути розширеними.

Соціальні послуги *за місцем їх надання* можна згрупувати в [243] :

стаціонарні – соціальні послуги, що надаються постійно, тимчасово (на термін, визначений договором про надання соціальних послуг) або протягом п'яти днів на тиждень, в умовах цілодобового перебування (проживання) отримувачів у надавачів соціальних послуг; отримувачі стаціонарних соціальних послуг забезпечуються житловим приміщенням;

напівстаціонарні – соціальні послуги, що надаються їх отримувачу в приміщенні у надавача соціальної послуги протягом визначеного часу доби: з

умовами для нічного перебування (проживання) отримувачів у надавачів соціальних послуг; із місцем для прийому або денного перебування осіб протягом визначеного часу доби;

у громаді – соціальні послуги, що надаються за місцем перебування отримувачів, у тому числі на вулиці;

за місцем проживання – соціальні послуги, що надаються в домашніх умовах отримувачів.

Соціальні послуги за *способом їх надання* можна виокремити в :

базові – соціальні послуги, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультування, посередництво, надання притулку, представництво інтересів тощо);

комплексні – соціальні послуги, що передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, влаштування до сімейних форм виховання, соціальний супровід/патронаж, кризове втручання, підтримане проживання, реабілітація, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, соціальна реабілітація тощо);

технічні – соціальні послуги, що надаються отримувачу, який має необхідність отримання натуральної допомоги (продукти харчування, засоби санітарії і особистої гігієни, засоби догляду за дітьми, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, паливо, обробіток присадибних ділянок а також технічні та інші засоби реабілітації), транспортні послуги, сурдопереклад, тифлосурдопереклад тощо;

екстрені – соціальні послуги, що терміново (протягом доби) надаються отримувачам, що потрапили в ситуацію, яка загрожує їх життю, здоров'ю тощо.

Соціальні послуги залежно від терміну надання поділяються на :

постійні – соціальні послуги, що надаються не менше 1 разу на місяць більше 1 року;

тимчасові – соціальні послуги, що надаються не рідше 1 разу на місяць до 1 року;

разові – соціальні послуги, що мають разовий характер.

Узагальнюючи викладене вище, слід відмітити що в Україні на сьогодні немає єдиного, загальновизнаного науковцями підходу до класифікації соціальних послуг. Розглядаючи цю проблему більш ширше доречно зауважити, що в вітчизняній нормативно-правовій базі, теорії та практиці державного управління можна відшукати цілу низку суперечностей у визначенні місця соціальних послуг у публічній сфері, а також класифікації останніх. Такий стан справ суттєво ускладнює процес проведення відповідних теоретичних розробок і потребує наукового пошуку розв'язання цих суперечностей.

Вирішення стратегічних питань, пов'язаних з наданням соціальних послуг є сферою повноважень Уряду України, до пріоритетних напрямів визначених у Програмі діяльності якого віднесено : соціальний захист, працевлаштування та реінтеграція внутрішньо переміщених осіб; соціальне забезпечення військовослужбовців та інших учасників антитерористичної операції, зокрема надання їм соціальної допомоги, послуг з медичної реабілітації та адаптації і ліквідацію неефективних пілг [238].

В межах даного дисертаційного дослідження :

отримувачем соціальної послуги є особа, яка через складні життєві обставини, спричинені соціальним становищем, не може самостійно їх подолати та потребує надання соціальної послуги або отримує таку послугу;

суб'єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги та фізичні особи, які надають соціальні послуги;

надавач соціальної послуги – фахівець у системі надання соціальних послуг, соціальний працівник або мультидисциплінарна команда, який (яка) безпосередньо виконує заходи, що складають зміст соціальної послуги.

До суб'єктів, що надають соціальні послуги відносять *соціальні служби* – поняття, яке широко вживається в наукових джерелах та соціальній практиці. *Соціальні служби* – це спеціально уповноважені державні, громадські, інші соціальні установи, організації та спеціалізовані підрозділи, що здійснюють будь-

які види соціальної діяльності, спрямовані на допомогу вразливим верствам населення, з метою подолання або пом'якшення складної ситуації [28, с. 403]. Іншими словами, соціальні служби порівняно з суб'єктами, що надають соціальні послуги мають ширше коло діяльності. В категорію «соціальні служби», крім переліку суб'єктів, що надають соціальні послуги (державні, муніципальні, громадські, суб'єкти підприємництва), відносять відповідні міністерства, управління, відділи, структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування, які відають питаннями соціального захисту населення та наділені відповідними владними повноваженнями.

Надання соціальних послуг тісно пов'язане з терміном «*соціальна робота*» (від англ. – *social work*), під яким розуміють [28, с. 392] :

специфічний вид професійної діяльності, державне і недержавне сприяння людині з метою забезпечення соціального і матеріального рівнів її життя, надання індивідуальної допомоги окремій особі, соціальній групі або групам;

практичну професійну діяльність з надання допомоги та підтримки особам, що опинилися в скрутній життєвій ситуації та не можуть самостійно її подолати.

Об'єктом соціальної роботи є особи, що потребують соціальної допомоги, підтримки, а *суб'єктами такої роботи* – соціальні працівники, фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності та господарювання, які відповідають встановленим критеріям такої роботи, пов'язаної з наданням соціальної допомоги.

Отже, поняття «соціальна робота» та «надання соціальних послуг» співвідносяться між собою, як ціле та частина цілого. Іншими словами, термін «соціальна робота» є ширшим за поняття «надання соціальних послуг».

Основні види соціальних послуг, які можуть надаватися населенню в Україні відповідно до Закону [242] подано на *Додатку Б*. Варто відмітити, що перелік соціальних послуг, які може отримувати населення, та форми їх надання є неповними. Види соціальних послуг залишаються на даний час недостатньо визначеними, що стоїть на заваді коректного оцінювання їх вартості та ускладнює процес визначення вимог для ліцензування. Перелік та порядок надання

соціальних послуг за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування регулюються законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про соціальні послуги» [242] право на отримання соціальних послуг мають громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, у тому числі біженці, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах.

Ст. 8 вказаного Закону [242] передбачено, що соціальні послуги можуть надаватися як *за плату*, так і *безоплатно*. Ст. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12 [237] [237] визначено, що *платні соціальні послуги* надаються:

громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;

громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, у зв'язку із стихійним лихом, катастрофою, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб вище встановленого прожиткового мінімуму;

іншим громадянам, іноземцям та особам без громадянства, у тому числі біженцям, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах, потребують сторонньої допомоги і мають можливість оплачувати ці послуги.

У перерахованих вище випадках фінансування надання соціальних послуг здійснює особа-отримувач або третя особа, яка бажає здійснити оплату соціальних послуг, які надаються отримувачу.

Безплатні соціальні послуги надаються державними та недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги таким соціальним групам :

громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;

громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, бездомністю, стихійним лихом, катастрофами, які є біженцями внаслідок збройних чи міжетнічних конфліктів, якщо середньомісячний дохід цих осіб нижчий, ніж встановлений прожитковий мінімум;

дітям і молоді, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї.

Безоплатні соціальні послуги можна виокремити в дві групи:

1) *державні соціальні послуги*, які фінансуються за рахунок передбачених на ці цілі в державному та місцевих бюджетах коштів;

2) *страхові соціальні послуги*, які надаються за рахунок різних страхових соціальних фондів.

Так, відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [211] соціальні послуги (професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у тому числі в навчальних закладах державної служби зайнятості, на підприємствах, в установах, організаціях; профорієнтація; пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі шляхом організації громадських робіт для безробітних; інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням та ін.) надаються за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Для отримання соціальних послуг, що надаються державними та комунальними суб'єктами, особа, яка їх потребує, повинна звернутися з письмовою заявою до місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, а недержавними суб'єктами, особа, яка їх потребує, звертається до відповідного суб'єкта, що їх надає.

Ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги» [242] визначено основні *принципи*, на яких ґрунтується *надання соціальних послуг* є: адресності та

індивідуального підходу; доступності та відкритості; добровільності вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг; гуманності; комплексності; максимальної ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги; законності; соціальної справедливості; забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають соціальні послуги; дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, державних стандартів соціальних послуг, етичних норм і правил.

*Соціальна справедливість*¹ – фундаментальна цінність суспільного життя, що ґрунтується на засадах єдності інтересів суспільства і особи, врівноваженості в соціальних відносинах прав та обов'язків людей. Соціальна справедливість – ключова умова соціального прогресу та утвердження рівності соціальних прав особистості, гарантування соціальних прав і свобод громадян, соціального захисту непрацевдатних, малозабезпечених категорій населення. Гаслами принципу соціальної справедливості є “всім порівну”, “кожному за працею”, “кожному по заслугі”; “кожному за потребами”, “кожному за рангом”; ”кожному те, що передбачає закон”, тощо. Відповідно до цих гасел та їх поєднань розрізняють такі концепції соціальної справедливості, як ліберальна, неоліберальна, консервативна, неоконсервативна, соціалістична, комуністична та ін. [112, с. 554-555].

У контексті даного дослідження прийнятним видається визначення *соціальної справедливості*, як [46, с. 369] : як наявність рівних можливостей для реалізації здібностей та задоволення соціально-економічних потреб для окремих індивідів, соціальних верств і груп; важлива цінність життя суспільства, що передбачає врівноваженість прав і обов'язків громадян, а також інтересів суспільства, колективу і окремої особи.

Узагальнюючи проаналізоване вище, визначимо характерні риси соціальних послуг, основними з яких є такі :

соціальні послуги є діяльністю, але не її результатом;

¹ **Соціальна справедливість** від англ. – Social Justice, лат. Justitia – зв'язок із законом.

надаються державними та недержавними суб'єктами з метою розв'язання життєвих проблем осіб, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати;

можуть надаватися у формі матеріальної допомоги та соціального обслуговування безкоштовно або на платній основі (частково або повністю) відповідно до чинного законодавства;

суб'єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи (підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги);

повинні надаватися професійно підготовленими фахівцями, які отримали необхідну кваліфікацію у сфері соціальної роботи або мають підготовку, що відповідає вимогам та характеру роботи, що виконується;

соціальні послуги повинні відповідати державним стандартам – визначеним нормативно-правовим актом ЦОВВ у сфері соціальної політики змісту, обсягам, нормам і нормативам, умовам і порядку надання таких послуг, показникам їх якості;

відповідальність за ефективність та якість надання соціальних послуг покладається на державу, яка виконує в суспільстві соціальні функції.

Аналізуючи в межах цього підрозділу соціальні послуги, варто відмітити, що організація їх надання значною мірою детермінована соціальною політикою, під якою в науковій літературі [111, с. 657] розуміють : комплекс заходів, який охоплює різноманітні напрями соціальної сфери суспільства і здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту й надання соціального захисту різним верствам населення; систему управлінських, регулятивних, саморегулятивних способів і форм діяльності суб'єктів, сукупність принципів, рішень, дій, що втілюються в соціальних програмах та соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб, збалансування інтересів людини, соціальних груп суспільства, досягнення соціальних цілей, вирішення соціальних завдань, формування соціальних цінностей.

В.А. Скуратівський пропонує розглядати *соціальну політику* в двох розуміннях [276, с. 5-6]: *у широкому*, як систему здійснюваної в суспільстві суб'єктами (державними, громадськими та ін.) діяльності в різних способах і формах, яка базується на певних принципах, засадах і спрямована на створення умов для самореалізації соціального потенціалу людини, забезпечення оптимального функціонування і розвитку соціальних відносин; тобто соціальна політика є системою управлінських, регулятивних впливів, діяльністю суб'єктів, спрямованих на задоволення соціальних потреб, збалансування соціальних інтересів людини, груп суспільства, досягнення соціальних цілей, розв'язання соціальних завдань; *у вузькому*, як діяльність суб'єктів соціально-політичного життя, яка спрямована на забезпечення соціального захисту, соціальної безпеки людини і суспільства шляхом створення умов для формування безпечного соціального середовища людини; це передбачає розроблення та вжиття комплексу заходів щодо створення системи соціальних суспільних амортизаторів, зокрема ринкових, ризиків і формування соціальних стандартів.

Соціальна політика значною мірою визначає процес надання соціальних послуг. Соціальні послуги є складовою частиною соціальної політики, а метою їх надання є розв'язання певною мірою соціальних проблем, що виникають у суспільстві. Держава з метою розв'язання проблем, які виникають в окремих осіб, соціальних групах, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, розробляє та здійснює соціальну політику – відповідний комплекс заходів з надання їм допомоги. Іншими словами, держава приймає на себе зобов'язання щодо соціальних послуг шляхом фінансування їх надання, ресурсного забезпечення, забезпечення вільного доступу до даних ресурсів та застосування інших державно управлінських механізмів.

Соціальну політику також можна визначити, як комплекс заходів, який охоплює різні напрями соціальної сфери суспільства, здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту і надання соціального захисту різним верствам населення [111, с. 657]. На рівні держави соціальна політика реалізується, як правило, через державні органи.

До напрямку соціальної політики відносять соціальний захист і соціальне обслуговування населення. В межах останнього здійснюється діяльність державних і недержавних соціальних служб, які взаємодіють між собою з метою надання *соціальних послуг*. Проаналізуємо поняття *соціальне забезпечення* (англ. – social provision). Варто відмітити, що в чинному законодавстві України не має наразі нормативно-правового визначення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», як не має єдиного закону, в якому б врегулювалися б всі аспекти цих категорій [189, с. 8]. Під *соціальним забезпеченням* розуміють державну систему допомоги громадянам, які через соціально значимі причини не мають самостійних засобів існування у вигляді винагороди за працю або отримують їх в обсязі, недостатньому для задоволення життєвих потреб. Категорії громадян, які підпадають під соціальне забезпечення, визначаються чинним законодавством. До них відносять: осіб, які перебувають за межами юридично встановленого працездатного віку (діти і підлітки до 14-16 років, люди пенсійного віку); осіб, які не можуть бути повноцінними учасниками суспільного виробництва за станом здоров'я (мають вади фізичного або психічного розвитку, тимчасово непрацездатні); жінок у період вагітності і догляду за дитиною; осіб, які виконують у сім'ї функції, що не можуть поєднуватися з роботою (догляд за малолітніми дітьми, інвалідами, людьми похилого віку).

Через систему соціального забезпечення громадяни можуть реалізовувати своє конституційне право на матеріальне забезпечення у старості, у випадку захворювання, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника. Така система охоплює пенсії, допомоги працюючим (за тимчасової непрацездатності, вагітності і пологів), самотнім матерям, багатодітним і малозабезпеченим сім'ям та ін. [28, с. 398].

Соціальне забезпечення розглядають переважно у двох аспектах: економічному та правовому. Економісти вбачають у цьому терміні спосіб перерозподілу суспільних благ (від багатих до бідних, від здорових до хворих, від молодих до літніх, тобто на користь осіб, які тимчасово чи постійно потребують з боку суспільства особливої підтримки), а також всі види допомоги членам

суспільства за рахунок суспільних фондів споживання. Правовий підхід до розуміння цього поняття базується на вибіркового наданні матеріальних благ (безоплатно або через пільги) окремим членам суспільства, категоріям громадян, які потребують захисту з боку держави [265, с. 14-15].

Соціальне забезпечення передбачає надання громадянам, що втратили джерела до існування чи несуть непосильні витрати, матеріальних благ (соціальне житло, житлові субсидії, освіта, пенсії, допомоги, пільги, соціальні послуги, медичні допомоги і лікування, тощо), які вони отримують від суспільства безплатно або на пільгових умовах.

Правник М.Л. Захаров розглядає *соціальне забезпечення*, як один із способів розподілу частини валового внутрішнього продукту країни шляхом надання її громадянам матеріальних благ. Держава застосовує цей інструмент з метою вирівнювання особистих доходів населення у разі настання соціальних ризиків для підтримки їх повноцінного соціального статусу. Ця мета досягається за рахунок коштів з цільових фінансових джерел в обсягах та на умовах, чітко визначених державою, суспільством [125, с. 31].

На думку автора, слухним є підхід до співвідношення цих понять, запропонований Н.В. Шульгою [329, с. 27], який вважає, що *термін «соціальний захист» за своїм змістом має значно ширше поняття і включає в себе термін «соціальне забезпечення»*. Сутність останнього полягає у тому, що це спосіб перерозподілу національного доходу з метою забезпечення певних стандартів життя для кожної людини в умовах дії соціальних ризиків. Соціальне забезпечення – це система державних заходів щодо надання матеріальної допомоги з метою компенсації, зниження або запобігання негативного впливу соціальних ризиків на осіб, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування.

«Соціальне забезпечення» часто асоціюється з радянським періодом історії України, оскільки цей термін є втіленням радянської моделі соцзабез. В 1995 р. термін «соціальне забезпечення» еволюціонував у поняття «соціальний захист», яке офіційно було визнано Україною відповідно до міжнародних правових актів і

практики. Право громадян на соціальний захист, яке включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, визначено ст. 46 Конституції України [157].

Отже, соціальне забезпечення має досить слабкий зв'язок з соціальними послугами, оскільки перше здебільше зорієнтоване на надання матеріальної, грошової допомоги певним категоріям населення, а другі, навпаки, – на нематеріальну і не грошову форми допомоги, шляхом надання таких послуг. Проаналізуємо та порівняємо поняття «соціальне забезпечення» та «соціальний захист», актуальність яких певною мірою описана вище.

Найбільш прийнятним для даного дослідження є трактування *соціального забезпечення*, як діяльності держави щодо матеріального забезпечення осіб, які мають обмежені можливості на ринку праці, осіб, що зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я та (або) засоби для існування і не можуть матеріально забезпечити себе і своїх утриманців [334, с. 230].

Результати проведено аналізу дають підстави стверджувати, що соціальні послуги є складовою сфери соціального обслуговування та системи соціального захисту населення.

1.3 Система надання соціальних послуг і механізми державного управління з забезпечення її функціонування

Надання соціальних послуг зумовлює вивчення всіх складових цього процесу. З огляду на тему дисертації актуалізується потреба у здійсненні більш ґрунтовного аналізу категорії «*система надання соціальних послуг*». З'ясуємо, що в науці розуміють під поняттям «система». В енциклопедичній літературі [113, с. 561-564] «*система*» тлумачиться, як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого. Система: є протилежністю хаосу, безладу, дезорганізації; характеризується такими рисами, як сукупність, множина, цілісність,

впорядкованість, зорганізованість, ієрархічність; є об'єднаною сукупністю елементів (підсистем), які закономірно пов'язані між собою та з об'єктами навколишнього середовища; має різні масштаби (мікро-, макро-, мета-, мегасистема), ступені складності (проста, складна), природу (соціальну, технічну, фізичну, біологічну, хімічну), форму відкритості (відкрита, закрита), походження (штучна, природна), організованості та адаптивності; це комплекс метасистем, підсистем, елементів, компонентів та їх властивостей, взаємодія між якими зумовлює появу якісно нової цілісності [109, с. 311].

Резюмуючи викладені вище дефініції, варто відмітити відсутність загальновизнаного наукового підходу до визначення категорії «система» та наявність в існуючих трактуваннях подібностей, основних ознак у її визначенні, які обов'язково потрібно враховувати в ході дисертаційного дослідження, а саме: система – це процес взаємодії взаємопов'язаних її складових між собою та з зовнішнім середовищем; система має визначену мету – досягнення якісного нового її стану, рівня цілісності тощо;

система з точки зору статички характеризується структурними елементами (суспільні інститути, люди, підсистеми тощо), а з точки зору динаміки – управлінськими процесами, які спрямовані на підвищення рівня впорядкованості, зорганізованості цих елементів та взаємодії з соціально-економічними, політичними та іншими системами.

У контексті дослідження дисертації вирізнімо *систему соціальну*, яка, маючи соціальну природу, складається з таких складових суспільства, як індивіди, соціальні спільноти та інститути, об'єднаних різноманітними зв'язками, відносинами. Соціальна система, яка базується на спільній меті, завданнях, є складним організованим, упорядкованим цілим, важливе значення у якій мають люди, що виступають суб'єктами соціальної діяльності [111, с. 646].

Функціонування системи соціальної, як і будь-якої іншої, зорієнтоване на досягнення визначених мети, цілей, результатів. Тому, *управління* визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування й

реалізації програми. Тобто, управління – це система органів, установ, діяльність яких спрямована на реалізацію владних рішень, державну політику [302, с. 489].

Оскільки одним із ключових термінів дисертаційного дослідження є «державне управління», то стисло проаналізуємо його зміст і сутність. Базуючись на енциклопедичній літературі [111, с. 141-142; 173, с. 150], під категорією «держава» будемо розуміти основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в соціально неоднорідному суспільстві, який організовує і впорядковує, вирішує конфліктні ситуації, забезпечує відповідного рівня соціальну стабільність і цілісність системи. Тобто, держава є формою організації суспільства, за допомогою якої відбувається впорядкування соціальних відносин, сталий розвиток. Держава піклується про соціально вразливі особи, групи осіб в суспільстві шляхом надання їм допомоги, соціальних послуг. Держава забезпечує реалізацію принципу соціальної справедливості, гарантій дотримання рівних прав, свобод та можливостей для своїх громадян за допомогою різних державних механізмів [42, с. 25].

Держава є: сукупністю врегульованих законом політичних, публічно-владних відносин; сукупністю наділених владними повноваженнями державних органів і посадовців; інститутом, що здійснює державну владу через державний апарат; механізмом, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади та управління щодо здійснення практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави. Держава через апарат і державні механізми виконує визначені функції та завдання, які в різних умовах і на певних етапах суспільного розвитку мають пріоритетне значення. До основних функцій, які вона виконує в суспільстві є соціальний захист населення або соціальна функція, яка включає в себе: стимулювання активної діяльності особистості, соціальних груп за допомогою правових, економічних, моральних важелів, внаслідок чого люди стають здатними до самоорганізації та самозахисту; соціальні гарантії, забезпечення соціальних прав громадян у разі зниження матеріального рівня життя, втрати роботи, працездатності, старіння, інших ситуацій, які супроводжують людину від народження до смерті; дотримання принципу соціальної справедливості,

врахування в державній політиці громадської думки, узгодження інтересів населення, врегулювання конфліктів в суспільстві, забезпечення його сталого розвитку [42, с. 87; 45, с. 64; с. 209; 111, с. 657, 744].

Іншими словами, соціальне призначення держави полягає в створенні нею необхідних умов для забезпечення соціальної захищеності, створення умов для гідного життя та розвитку кожної людини незалежно від її соціального стану, рівних можливостей для усіх громадян в досягненні добробуту [301, с. 77]. Соціальну функцію держави виконують зорганізовані в певні структури державні органи (Мінсоцполітики, Міністерство охорони здоров'я та ін.), які здійснюють в соціальній сфері функціональне управління [45, с. 209-210].

Під «управлінням» у межах дисертаційного дослідження розуміються : діяння, які призводять до змін стану певного об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до визначеної мети [112, с. 675]. На сьогодні серед зарубіжних і вітчизняних науковців не має спільного, загальновизнаного підходу до трактування та розуміння сутності категорії «державне управління», природа якого розглядається та обґрунтовується в управлінських теоріях, концепціях по-різному. Прийнятними для дослідження дисертації є такі подані в наявній науковій літературі визначення поняття «*державне управління*», як: спрямована на виконання завдань і функцій держави організуюча діяльність [47, с. 30]; своєрідна форма і засіб практичного втілення в життя державної політики [302, с. 486]; сукупність видів діяльності держави (форм реалізації державної влади); організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси [44, с. 13]; цілеспрямований організуючий і регулюючий вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність особи, громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави [42, с. 32]; використання управлінських, правових та політичних теорій і процесів для реалізації законодавчих, виконавчих та судових повноважень з метою забезпечення функцій регулювання і надання послуг суспільству [367, с. 4-7]; практичний, організуючий

і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що опирається на її владну силу [45, с. 63]; вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які потребують певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [158, с. 52]; практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, що спирається на її владну силу, з метою її упорядкування, зберігання чи перетворення [9, с. 63]; цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси та явища, відносини і діяльність людей [6, с. 12]; діяльність держави, спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку [111, с. 150].

Отже, державне управління : є складною соціальною системою суспільства, що відіграє важливу роль в його існуванні та розвитку; має організаційно-владний і виконавчий характер та спрямоване на суспільний розвиток; пов'язане з реалізацією завдань і функцій держави; здійснюється уповноваженими органами державної влади, наділених державно-владними повноваженнями; є цілеспрямованим впливом держави, здійснюваним на суспільство, окремі його сфери, суспільні процеси з метою реалізації державної політики в інтересах громадян та розвитку держави.

В науковій літературі вирізняють соціальне управління, яке складається з саморегулювання суспільства та державного управління [42, с. 28]. Соціальне управління визначають, як свідому цілеспрямовану діяльність, яка має за мету упорядкування процесів суспільного буття, задоволення певних соціальних потреб [112, с. 572]. Мета управління соціального та державного співпадає, оскільки воно спрямоване на упорядкування процесів суспільного розвитку, створення умов для задоволення потреб людини, суспільства, розвитку його основних підсистем відповідно до об'єктивних законів функціонування соціуму.

Державне управління пов'язане з *державною політикою* – ці категорії

взаємодіють між собою та доповнюють одна одну. «Державна політика» в даному дослідженні – це дії органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямами, принципами для розв’язування сукупності взаємопов’язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності [111, с. 144]. Державне управління – це спільні зусилля виконавчої, законодавчої і судової гілок державної влади у формуванні державної політики [252]. В. Тертичка визначає державне управління, як форму і механізм практичної реалізації державної політики [302, с. 486]. В. Бакуменко розглядає формування (розроблення основних напрямів діяльності держави) і реалізацію (виконання функцій державного управління для досягнення визначених цілей) державної політики одним із напрямів державно-управлінської діяльності [45, с. 139-140].

Суб’єкт управління, об’єкт управління та сукупність зв’язків утворюють цілісну систему державного управління, в якій [111, с. 487, 641, 682] :

суб’єкт управління або керуюча система – орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які виробляють та приймають державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об’єкти управління або регулювання певних процесів і відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності;

об’єкт управління або керована система – суспільство в цілому, процеси, відносини в різних галузях, сферах діяльності, галузях суспільного життя, організації, колективи, окрема людина, на яких спрямована організуюча та контролююча діяльність відповідних суб’єктів управління;

сукупність зв’язків – системи управлінських відносин у їх взаємодії.

Отже, система державного управління є:

цілість, що складається з певних взаємопов’язаних складових (підсистем);

сукупність елементів, які утворюють певну єдність, цілісність та функціонують у взаємовідносинах і взаємозв’язках між собою;

взаємозв’язок двох підсистем *суб’єкта управління* (керуючої системи) на *об’єкт управління* (керованої системи).

На базі результатів здійсненого вище термінологічного аналізу

пропонується авторське визначення поняття «системи надання соціальних послуг», як складної, відкритої соціально-економічної системи, яка складається з сукупності державних органів і недержавних організацій, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг. У цьому контексті, приймаючи до уваги проаналізоване вище та враховуючи специфіку функціонування системи надання соціальних послуг, автором розроблено схему інтегрального механізму державного управління цією системою, уявлення якої подано на Рис. 1.1.



Рис. 1.1 Інтегральний механізм державного управління системою надання соціальних послуг як об'єкт державного управління²

Перш ніж перейти до аналізу схеми (див. Рис. 1.1), слід визначити мету функціонування системи надання соціальних послуг, якою, на думку автора, має бути розв'язання життєвих проблем, від яких потерпають особи, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самостійно їх

² Примітка. Розроблено автором.

подолати та потребують сторонньої допомоги. Система надання соціальних послуг повинна надавати таку соціальну підтримку особам, соціальним групам, яка сприятиме у створенні умов для самостійного розв'язання їх життєвих проблем, у відновленні втрачених ними навичок і функцій, у подоланні або мінімізації негативних наслідків таких обставин, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних у них ресурсів. На схемі (див. *Рис. 1.1*) мету, цілі системи надання соціальних послуг зображено зліва на її початку та позначено як «вхід».

Матрицю інтегрального механізму державного управління системою надання соціальних послуг (див. *Рис. 1.1*) складають: «вхід»; «вихід» – досягнуті результати, які вимірюються показниками якості, ефективності, адресності таких послуг, раціональності використаних на їх надання коштів та ін.; об'єкти та суб'єкти державного управління наданням соціальних послуг, які в сукупності зі зв'язками та взаємовідносинами між ними є невід'ємними елементами системи надання соціальних послуг; механізми та принципи надання соціальних послуг.

Ключовим об'єктом державного управління системою надання соціальних послуг є отримувачі таких послуг, до яких відносять встановлені відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [242] різні соціальні групи осіб, що об'єднані за спільною соціальною, демографічною або іншою ознакою та які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання їм однотипних соціальних послуг. Такі соціальні групи можуть складати :

громадяни з інвалідністю – особи з порушенням здоров'я зі стійкими розладами функцій організму, зумовленими захворюваннями, наслідками травми або дефектами, внаслідок чого вони знаходяться у складній життєвій ситуації;

громадяни, які нездатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою та які знаходяться у складній життєвій ситуації;

діти та молодь, які знаходяться у складній життєвій ситуації;

інші встановлені законодавством соціальні групи, наприклад переміщені особи, учасники АТО тощо.

Перераховані вище особи, групи осіб при взаємодії з зовнішнім середовищем можуть мати обмежені для їх життєдіяльності можливості,

внаслідок чого держава взяла на себе зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їх соціальний захист шляхом надання соціальних послуг.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про соціальні послуги» [242] сфера надання соціальних послуг складається з *державного та недержавного секторів*. До державного сектору відносять суб'єкти, що надають соціальні послуги і знаходяться в державній власності, а управління ними здійснюється ЦОВВ. До недержавного сектору відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг (див. *Рис. 1.1*). Тобто, суб'єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації, заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги. Управління недержавним сектором здійснюється у порядку, визначеному законодавством і відповідними статутами. Можна також виокремити і комунальний сектор, який включає установи та заклади комунальної власності, що надають соціальні послуги і знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування.

Ст. 12 закону [242] встановлено, що під час організації надання соціальних послуг центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування співробітничать між собою, а також із суб'єктами, що надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами.

Суб'єкти, що надають соціальні послуги в системі (див. *Рис. 1.1*) згруповано в такі сектори :

державний, до якого входять суб'єкти, що надають соціальні послуги, які знаходяться у державній власності і підпорядковані ЦОВВ;

комунальний, який включає установи і заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги та знаходяться в підпорядкуванні відповідних органів місцевого самоврядування, наділених повноваженнями створювати такі установи, заклади та управляти ними;

недержавний, до якого відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг; управління недержавним сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами.

Незважаючи на те, що ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги» [242] передбачено, що суб'єкти, що надають соціальні послуги на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів, втім станом на даний час, законодавством не передбачено реальну можливість надання соціальних послуг фізичними особами – підприємцями, що суттєво звужує, на ринку надання соціальних послуг, коло їх суб'єктів і знижує конкуренцію у цій системі.

До державних і комунальних соціальних установ і закладів відносяться : територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян; центри соціальних служб для молоді; центри зайнятості; центри професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів; притулки для неповнолітніх; центри соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх; будинки нічного перебування бездомних громадян; центри обліку бездомних громадян; соціальні готелі; центри соціальної адаптації; інші заклади.

Ключовими *об'єктами системи соціальних послуг* є отримувачі таких послуг – особи, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати. Соціальні послуги можуть надаватися таким особам, соціальним групам як за плату, так і безоплатно.

Важливими аспектами системи (див. *Рис. 1.1*) є :

принципи надання соціальних послуг, які було розглянуто вище;

механізми державного управління системою надання соціальних послуг (див. *Рис. 1.2*), які більш ґрунтовно проаналізовано нижче.

Важливе місце у розробленні та реалізації принципів і механізмів державного управління системою надання соціальних послуг належить *уповноваженим органам державної влади у сфері надання соціальних послуг* (див. *Рис. 1.1*), до основних з яких слід віднести :

ЦОВВ, що забезпечують формування і реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, надання соціальних послуг (Мінсоцполітики) та його територіальні органи, які здійснюють управління, координацію у цій сфері; *ЦОВВ* розробляють проекти нормативно-правових актів, що регулюють діяльність в системі надання соціальних послуг, зокрема встановлюють гарантований мінімум соціальних послуг, затверджують державні стандарти таких послуг, ведуть реєстр надавачів соціальних послуг, координують діяльність місцевих органів влади, здійснюють моніторинг дотримання законодавства щодо надання соціальних послуг;

місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, формують пріоритети та забезпечують реалізацію державної політики в системі надання соціальних послуг; визначають потреби населення адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах, їх видах і обсягах шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин; розробляють, затверджують та фінансують комплексні регіональні цільові соціальні програми з надання соціальних послуг; здійснюють соціальне замовлення за рахунок коштів, передбачених Законом України «Про соціальні послуги» [242] для фінансування соціальних послуг; забезпечують управління, контроль та координацію діяльності надавачів соціальних послуг; здійснюють моніторинг та оцінку якості соціальних послуг.

ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг взаємодіють між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами. Важливими суб'єктами системи надання соціальних послуг є інститути не тільки держави, але й громадянського суспільства, які повинні мати право отримувати та аналізувати інформацію щодо надання таких послуг, брати участь у прийнятті відповідних рішень та здійснювати контроль за їх виконанням і моніторинг якості соціальних послуг.

Суб'єктами системи надання соціальних послуг, крім зазначених вище, є:

держава, суспільство, людина, соціальні інститути, політичні партії, профспілки, осередки громадських і благодійних організацій, благодійні фонди, підприємці, ЗМІ, соціальні, інші професійні працівники, зацікавлені сторони (спонсори, меценати, роботодавці, науково-дослідні організації, фахівці, що розроблюють і реалізують політику у системі надання таких послуг).

Держава є ключовим суб'єктом державного управління системою надання соціальних послуг, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в цій сфері, які реалізуються відповідними органами державної влади шляхом державного управління. Держава з метою надання соціальних послуг, яке відноситься до її соціальної функції, використовує широкий спектр механізмів державного управління соціальними послугами (див. *Рис. 1.1*, *Рис. 1.2*). Держава має визначити умови функціонування ринку соціальних послуг та забезпечувати їх дотримання всіма суб'єктами, що надають соціальні послуги, оперативно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, які кидає сьогодення. А відтак, їй належить вирішальна роль в процесі надання соціальних послуг.

Залучення інститутів державного та недержавних суспільних секторів до здійснення моніторингу та проведення комплексного оцінювання результатів на «виході» є передумовою та важливим чинником розвитку системи надання соціальних послуг. Моніторинг та оцінювання – це підсистема, результати якої є базою для розроблення, внесення змін, доповнень у ході визначення, корегування цілей у системі надання соціальних послуг (див. *Рис. 1.1*).

Варто відмітити, що розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії [136], в якій: у частині 1.14 зазначено, що кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб; ст. 14 визначено, що з метою забезпечення ефективного надання соціальних послуг країни, що приєдналися до цієї хартії, зобов'язуються: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню

добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища; заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб.

Отже, надання соціальних послуг у системі (див. *Рис. 1.1*) є багатограним складним процесом, який потребує ефективних механізмів та інструментів державного управління цією системою, виваженої та послідовної державної політики з реалізації соціального захисту щодо громадян, які опинились в складних життєвих обставинах та чіткої і послідовної взаємодії ЦОВВ, органів місцевого самоврядування та громадського сектору, що забезпечить доступність, ефективність та якість діяльності системи надання соціальних послуг в Україні.

Функціонування системи надання соціальних послуг базується на Законі України «Про соціальні послуги» [242], який було прийнято ще в 2003 р., втім багато положень статей закону [242] і до сьогодні не мають адекватного впливу на систему надання соціальних послуг, внаслідок чого вона залишається недостатньо ефективною [251]. Ключовою причиною неможливості реалізувати в повній мірі положення закону [242] є відсутність відповідних державно-управлінських механізмів, які перебувають на стадії розроблення, апробації або впровадження. Актуальним в цьому контексті є питання здійснення ґрунтовного аналізу механізмів державного управління системою надання соціальних послуг.

Стрижневим у дослідженні дисертації є поняття *«механізми державного управління»*. Процес формування та реалізації механізмів державного управління відбувається в тісній взаємодії суб'єкта управління та об'єкта управління, в єдності відносин і діяльності, а їх функціонування – в певній системі (підсистемі). Сукупність складових і порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів, можливостями та конкретними умовами середовища [111, с. 421].

Проаналізуємо підходи до визначення поняття *механізми державного управління*. У вітчизняній науці немає єдиного підходу до визначення цього поняття, під яким розуміють способи розв'язання суперечностей явища чи

певного процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. В залежності від сфер суспільної діяльності виокремлюють політичні, економічні, соціальні, правові, організаційні та інші механізми державного управління [113, с. 375-376]. Такі механізми відображають взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження суспільних інтересів, потреб, визначення цілей, розробка необхідних рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління).

О.І. Кілієвич і В.В. Тертичка [40, с. 65; 302, с. 520] вирізняють *інструменти політики*, під якими вони пропонують розуміти специфічні способи, за допомогою яких політика, як реакція на проблему, впроваджується у життя. Інструменти політики науковці ув'язують з видами політики, зокрема податкової, бюджетної, монетарної, конкурентної та ін. Екстраполюючи подану дефініцію на дане дисертаційне дослідження, можна встановити наступне: актуальним у суспільстві питанням, яке потребує вирішення є соціальні послуги; держава приймає цей виклик і бере на себе зобов'язання забезпечити організацію надання таких послуг, використовуючи для цього сукупність певних способів (інструментів), втілюючи їх в життя в формі різних видів політики.

В.В. Тертичка [302, с. 521-530] акцентує, що особливістю інструментів є те, що «вони спираються на державні повноваження та владу». Тобто суб'єктами, які формують, впроваджують, реалізують та здійснюють контроль за їх виконанням чи дотриманням є державні інститути, яких наділено владними повноваженнями. Метою застосування таких інструментів є вирішення певних суспільно важливих проблемних питань у контексті певного курсу державної політики. Вибір інструментів державної політики та державного управління здійснюється за своєю шкалою «низький-високий ступінь примусу». До переліку інструментів «низького ступеню примусу» віднесено інформування населення, переконання, агітація, реклама тощо, а до інших – антимонопольну діяльність, надання дозволу на здійснення певного виду діяльності, встановлення обмежень і

заборон, стандартизацію, інспектування, звітування, адміністративні методи контролю, застосування силових методів. Для ефективного забезпечення населення певними видами товарів чи надання послуг держава може застосувати такий інструмент, як приватизація визначених об'єктів. Цей інструмент застосовується також з метою мінімізації втручання держави в сфері життєдіяльності суспільства, зокрема в надання різних видів послуг і підприємницьку діяльність, а також встановлення нових форм співробітництва між державними та недержавними інститутами.

Узагальнюючи викладене вище та беручи до уваги тему дисертаційного дослідження, видається за доцільне взяти за основу дефініцію *механізми державного управління*, подану в словнику-довіднику В.Д. Бакуменка [45, с. 116-117], під якою автор розуміє практичні заходи, засоби, важелі, стимули за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. У даному випадку такою соціальною системою є система надання соціальних послуг. Науковець звертає увагу на те, що реальні механізми державного управління мають бути конкретними, здійснюватися з використанням наявних ресурсів, а їхні основні етапи формування та реалізації можна відобразити наступній послідовності :

цілі → рішення → впливи → дії → результати.

Дійсно, потреби, інтереси та цілі, які існують в суспільстві, зумовлюють необхідність у вжитті певних заходів, дій, які в державному управлінні здійснюються шляхом прийняття та практичної реалізації відповідних рішень. У такий спосіб і відбувається реалізація соціальних функцій держави.

Виокремлюють такі два блоки формування та реалізації механізмів державного управління [113, с. 375]: потреби, інтереси, суперечності, цілі, волю, мотиви, стимули; рішення, дії, результати.

До першого блоку механізмів державного управління соціальними послугами слід віднести потреби осіб, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати. Метою держави в цьому контексті є розв'язання їхніх життєвих проблем шляхом надання

соціальних послуг. До другого блоку слід віднести відповідні рішення, дії, політику в сфері надання соціальних послуг, процес організації і забезпечення їх реалізації, досягнуті внаслідок цього результати, їх моніторинг.

Таким чином механізми державного управління – це : способи розв'язання певної важливої проблеми, явища в суспільстві; державно-управлінський процес складається з розроблення, послідовної та поетапної реалізації відповідних засобів, важелів для досягнення цілей, визначених на науковому підґрунті.

При розробленні та реалізації механізмів державного управління важливо враховувати фактори, які комплексно впливають на процеси державного управління, які виокремлюють у такі : політичні, економічні, соціальні та інші у відповідності до основних сфер суспільної діяльності. Це означає, що механізми державного управління мають розроблятися відповідно до основних сфер суспільної діяльності та використовуватися комплексно, тобто вони мають поєднувати в собі політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління.

Досягнення визначених цілей потребує належного ресурсного забезпечення, зокрема фінансового, кадрового, інформаційного, організаційного, матеріально-технічного, яке є невід'ємною складовою механізмів державного управління. Вплив суб'єкта управління на об'єкт управління є процесом *управлінської діяльності* – певного роду суспільні відносини, через які реалізуються прямі, зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Зміст управлінської діяльності розкривається, зокрема, через поняття «цілі і завдання», «функції», «методи», «стадії», «процедури», «повноваження», «ефективність» та ін. [158, с. 53].

Соціальна функція є однією з важливих функцій держави, забезпечення виконання якої потребує певних державно-управлінських механізмів, зокрема : ресурсного (фінансового, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного); правового (нормативно-правове регулювання); науково-прикладного (ідеї, обґрунтування, концепції, теорії, підходи, методи, методики, прийоми, правила, регламенти тощо); інформаційного (зв'язки з громадськістю, зворотній зв'язок, ведення реєстру та бази даних отримувачів і суб'єктів, що надають певні послуги,

ЗМП); освітнього (навчання) [45, с. 209-210].

Базуючись на результатах проведеного вище аналізу, автор сформулював власне визначення поняття *механізми державного управління системою надання соціальних послуг, як сукупність практичних заходів, способів, форм, методів, принципів, інструментів за допомогою яких реалізуються державна політика в цій системі, державно-управлінські впливи, які спрямовано на врегулювання процесу надання таких послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, розв'язання їхніх життєвих проблем.*

Такі механізми базуються на взаємозв'язках і взаємодіях між потребами, інтересами отримувачів таких послуг, суб'єктами управління (відповідні органи влади, посадові особи) та об'єктами управління (суспільні процеси, організації, колективи, окрема людина) в цій сфері.

Здійснений аналіз джерельної бази [113; 197; 228; 242; 284; 306; 342] та емпіричний досвід автора дають підстави виокремити такі базові блоки механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні (далі – механізми), які проілюстровано на *Рис. 1.2*. Проаналізуємо ці механізми, охарактеризуємо сучасний стан їх впровадження та реалізації в Україні.

Нормативно-правовий механізм (див. *Рис. 1.2*), який має забезпечувати належне правове регулювання взаємовідносин, що виникають при організації та наданні соціальних послуг, реалізацію права громадян на отримання гарантованого державою рівня якості та в необхідних обсягах соціальних послуг, не виконує свого основного призначення. Попри те, що протягом останнього десятиліття в Україні прийнято понад 20 законів, які встановлюють державні гарантії щодо надання різним категоріям населення соціальних послуг та допомог, включаючи Закон України «Про соціальні послуги» [242], цей механізм є неповністю розробленим і впровадженим. Положення закону [242] не знайшли належного відображення у нормативно-правових актах, що регламентують питання надання соціальних послуг, поглибили протиріччя у національному законодавстві та не відповідають міжнародним нормам і стандартам.

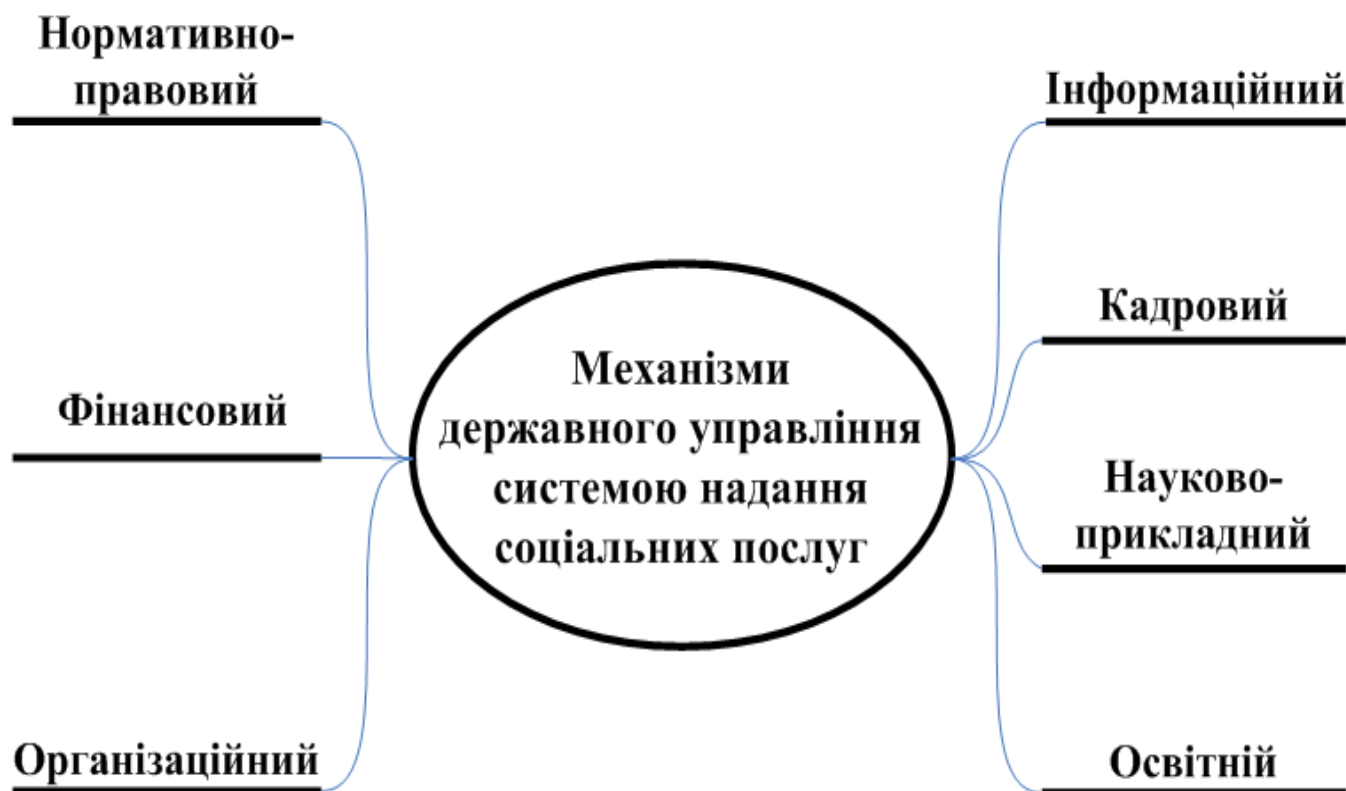


Рис. 1.2 Класифікація базових механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні

Фінансовий механізм (див. Рис. 1.2) пов'язаний з фінансовим забезпеченням системи надання соціальних послуг. Варто відмітити, що неефективність цього діючого в Україні механізму не дає змогу на практиці в повній мірі реалізовувати положення Закону України «Про соціальні послуги» [242]. Цей механізм характеризується послугами низького рівня адресності, вкрай неефективними та нераціональними соціальними грошовими виплатами, наданням цілого ряду громіздких і непрозорих пільг та іншими формами радянської моделі соцзабез.

Парадоксальною є ситуація, яка має місце в Україні протягом останніх років: обсяги бюджетних соціальних видатків екстенсивно зросли у 2,4 рази, а недофінансування сфери соціальних послуг складає у межах 40 %, та має виражену тенденцію до збільшення. На державному та місцевому рівнях фінансування соціальних послуг здійснюється не за окремою статтею, а за різними видатковими статтями бюджету (видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, охорону здоров'я та ін.), що ускладнює визначення відповідних статистичних показників.

Серйозним недоліком фінансового механізму надання соціальних послуг є неможливість спрямування коштів з державного і місцевих бюджетів недержавним суб'єктам, що надають такі послуги. Так ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України [15] визначено, що бюджетні видатки на надання соціальних послуг можуть виділятися через державні програми соціального забезпечення тільки для державних установ. Разом з тим, у Бюджетному кодексі [15] не передбачена можливість спрямування цих коштів до позабюджетних установ, зокрема до НДО, які є суб'єктами надання таких послуг. Іншими словами, чинне вітчизняне бюджетне законодавство базується на засадах, які передбачають надання соціальних послуг апріорі через державні бюджетні установи, що фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Застосування на практиці такого підходу у фінансовому механізмі забезпечує здебільше утримання бюджетних установ, а не адресне надання соціальних послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Такий підхід також порушує і принцип рівності сторін у міжсекторальному співробітництві та дискримінує НДО в наданні соціальних послуг. Чинний фінансовий механізм державного управління системою надання соціальних послуг порушує і принцип субсидіарності та паралізує конкуренцію та ринкові відносини у цій сфері, призводить до монопольного становища державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, низьких рівнів якості і ефективності таких послуг. Фінансовий механізм надання соціальних послуг є проблемою, що не дає змогу реалізовувати норми ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [242] та потребує докорінних змін, приведення його у відповідність до європейських норм і вимог.

Організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг є сукупністю здійснюваних державними та недержавними інститутами організаційно-економічних впливів, які спрямовано на розвиток і підвищення ефективності функціонування цієї системи. Іншими словами, організаційний механізм визначає спосіб організації інститутів системи надання соціальних послуг та здійснення державного управління нею. Організаційний

механізм тісно пов'язаний з правовими нормами, що визначають спроможність інститутів і регламентують організаційну структуру вказаної системи. Організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг, який є найбільш містким порівняно з іншими механізмами (див. *Рис. 1.2*), складається з відповідних інструментів, найбільш важливими з яких є наступні.

Соціальне замовлення – інструмент регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [242]. Соціальне замовлення або контракування є широковживаним у розвинутих країнах світу інструментом впровадження державних соціальних програм, надання соціальних послуг і розв'язання соціальних проблем. Як свідчить практика, у реаліях сьогодення соціальне замовлення, яке базується на договірних відносинах є найбільш адекватною формою реалізації соціальної політики. Соціальне замовлення оплачується *Замовником соціальних послуг*³, як правило, за рахунок бюджетних коштів, що надаються за результатами проведеного державою (органом державної влади або органом місцевого самоврядування) відкритого конкурсного відбору (тендеру) суб'єкту, який надає соціальні послуги (юридичній особі), з подальшим укладанням між ними договору (контракту щодо надання соціальних послуг). Соціальне замовлення є ефективним інструментом демонополізації ринку соціальних послуг і розподілу замовлень щодо їх виконання на конкурсній основі. Обов'язковою умовою соціального замовлення є делегування державою визначеним організаціям ресурсів, повноважень в обсягах, достатніх для реалізації доручених соціальних послуг, а також взяття ними на себе зобов'язань, несення відповідальності за ефективність і якість їх надання.

³ **Замовник соціальних послуг** – орган виконавчої влади АРК, місцева держадміністрація (її структурний підрозділ), виконавчий орган міської (міста республіканського АРК і обласного значення) ради, що є розпорядниками бюджетних коштів та на яких покладається обов'язок з організації надання соціальних послуг чи виконання соціальних програм.

На жаль, в Україні соціальне замовлення, яке почали експериментально впроваджувати ще в 1996 р. в Одесі, і досі залишається як феномен-нововведення, а не як державно-управлінський інструмент, який набув широкого застосування в практичній діяльності у сфері соціальних послуг [306, с. 145].

Ефективність реалізації в сфері надання соціальних послуг соціального замовлення в значній мірі залежить від *управління якістю таких послуг*, інструмент організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг, який базується на сукупності певних методів і видів діяльності оперативного характеру, яке застосовується керівництвом для виконання вимог до рівня якості таких послуг. У цьому контексті важливим постає питання визначення відповідними показниками відносних характеристик якості соціальних послуг, що дає змогу порівнювати їх фактичні значення з нормативними та на цій основі здійснювати управлінський вплив на систему надання соціальних послуг в частині підвищення рівня якості таких послуг.

Ліцензування, яке регулюється Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [228], є важливим державно-управлінським інструментом, що забезпечує державний контроль і регулювання господарської діяльності, здійснюваної державними, комунальними і недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги. Ліцензування в системі надання соціальних послуг полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій, веденні ліцензійних справ і ліцензійних реєстрів, контролі за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов. Ліцензія є документом дозвільного характеру, який дає суб'єкту право на надання певної соціальної послуги, яке відповідно до законодавства підлягає обмеженню.

Ліцензування встановлює визначені законом або відповідним підзаконним актом певні критерії (пов'язаних з його управлінням, внутрішнім розпорядком, інфраструктурою, безпекою та гігієною людини, фінансовим менеджментом та ін.) та вимоги суб'єктам, що надають соціальні послуги, які вони повинні виконувати. Втім, і цей інструмент не запроваджено в систему надання соціальних послуг в Україні. Прогалини і недоліки в регулюванні сфери

ліцензування, такі як відсутність чи недостатність контролю з боку держави за суб'єктами, що надають соціальні послуги, містять у собі небезпеку для здоров'я і життя громадян, що отримують такі послуги, можуть призвести до поглиблення кризи недовіри населення до державної влади, спричинити інші явища та наслідки, які негативно позначаються на розвитку суспільства. Система ліцензування з нечітко визначеними критеріями і стандартами надання соціальних послуг є також сприятливим середовищем для проявів бюрократизму та корупції.

Ліцензування за своєю сутністю є певним бар'єром, який дає право здійснювати господарську діяльність на ринку соціальних послуг тим суб'єктам господарювання, які відповідають вставленим державою критеріям і надавати послуги певної якості відповідно до державних мінімальних стандартів. З точки зору економіки при завищенні цих критеріїв і стандартів система ліцензування обмежує вхід суб'єктів, що надають соціальні послуги на ринок, а при їх заниженні – не відповідає потребам суспільства. З точки зору управління державою варто відмітити, що в багатьох країнах світу національна система ліцензування є показником рівня відкритості та прозорості системи державного управління. Практика також переконливо свідчить, що система ліцензування з нечітко визначеними критеріями і стандартами надання соціальних послуг є сприятливим середовищем для бюрократичних проявів і корупційних правопорушень [171]. Саме тому підхід до запровадження ліцензування в сфері надання соціальних послуг має базуватися на науково-теоретичному підґрунті, бути виваженим та мати практичну доцільність.

Відповідно до вимог статей 8 і 16 Закону України «Про соціальні послуги» [242] соціальні послуги підлягали ліцензуванню: «недержавні суб'єкти, що бажають надавати соціальні послуги на професійній основі ... надають їх на підставі ліцензії» (ст. 8); «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню» (ст. 16). Втім наприкінці 2009 року з метою спрощення умов ведення бізнесу в Україні в Закон [242] було внесено зміни, відповідно до яких статті 8 та 16 було виключено, оскільки вони не відповідали державній політиці у сфері ліцензування. Відповідно до вимог українського

законодавства соціальні послуги не мають підлягати ліцензуванню. Поясненням цього є те, що ліцензування, як вид контролю в сфері соціальних послуг, не спрямоване на беззаперечний і прямий захист прав, законних інтересів, життя і здоров'я громадян, охорону довкілля та забезпечення безпеки держави.

На даний час реалізація положень Закону України «Про соціальні послуги» [242] «паралізована» з причини неможливості надання соціальних послуг суб'єктами, що надають такі послуги на підставі ліцензії. Серед дослідників і фахівців у цій сфері немає загальноприйнятого підходу до ліцензування (визначення критеріїв, ліцензійних умов⁴, процедури видачі ліцензій та ін.), а дискусії стосовно доцільності впровадження інструменту ліцензування та його правового врегулювання ведуться і досі. Результатом таких диспутів має стати внесення відповідних змін і доповнень до законодавства.

Запровадити ліцензування в систему соціальних послуг неможливо із-за причини не впровадження в практику, а в деяких випадках за відсутності *державних стандартів соціальних послуг*, іншого інструменту який залишається нерегульованим на правовому рівні та не введений поки що в дію. Іншими словами ліцензуванню соціальних послуг має передувати розроблення та впровадження державних стандартів таких послуг, які мають визначити мінімальні вимоги надання таких послуг і прийнятну їх якість відповідно до яких і має здійснюватися ліцензування.

Стандарт соціальної послуги – це опис змісту, ознак, загальні принципи, характеристики та обсяги послуги, правил і вимог до процесу (процедури) її надання, які затверджено відповідним нормативно-правовим актом. Стандарти соціальних послуг мають гарантувати дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, незалежно від форми їхньої власності, мінімальні (обов'язкові) показники якості. Держава має встановити відповідні стандарти, які мають

⁴ *Примітка. Ліцензійні умови* (відповідно до Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності») – це установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

визначити мінімальні вимоги надання соціальних послуг та прийнятну їх якість відповідно до яких і має здійснюватися ліцензування.

Стандартизація соціальних послуг – це спільна діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що надають соціальні послуги, яка спрямована на впорядкування процесу надання соціальних послуг, досягнення та дотримання встановленого рівня їх якості шляхом встановлення норм, вимог і положень для їх використання в ході реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг.

Стандартизація соціальних послуг – це: державно-управлінський інструмент забезпечення прав *отримувачів соціальних послуг*⁵; інструмент перевірки та оцінки якості соціальних послуг суб'єктів, що їх надають; передумова для підвищення рівня якості соціальних послуг, розвитку відповідного ринку, стимулювання на ньому конкуренції та ін.

Акредитація певного виду соціальних послуг – інструмент, який дає змогу здійснювати оцінювання на основі встановлених законом або відповідним підзаконним актом стандартів. Якщо така послуга відповідає мінімальним стандартам, спеціальний орган, акредитує таку послугу. Акредитація соціальної послуги означає надання суб'єкту, що надає соціальну послугу (провайдеру) офіційного дозволу (або заборону) надавати певну соціальну послугу та права на отримання державного фінансування певної соціальної послуги. Цей інструмент може також включати вимоги до обслуговуючого персоналу.

Державно-громадське міжсекторальне співробітництво – це визначена нормативно-правовим документом система суспільного діалогу та взаємодії, яка базується на зобов'язаннях, які мають юридичну силу, неформально досягнутих угодах, робочих відносинах співробітництва, планах дій, узгоджених низкою організацій. Підставою для міжсекторального співробітництва є широкий спектр формально закріплених у правових актах угод, в яких визначено відповідні програми, політику та завдання щодо надання соціальних послуг, розподілено

⁵ **Отримувач соціальних послуг** – фізична особа, яка перебуває у складних життєвих обставинах та якій безпосередньо надаються соціальні послуги.

відповідальність, ресурси, ризики та прибутки на певний період часу [197, с. 37].

Державне управління системою надання соціальних послуг базується на інформаційних потоках (зібраних вихідних та оброблених кінцевих даних), які є підґрунтям для прийняття управлінських рішень у цій сфері. Під інформацією про соціальні послуги розуміють будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі щодо наявності, обсягів, порядку та умов отримання тих чи інших соціальних послуг [214].

Інформаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг – це сукупність технологій, методів, способів збирання, обробки інформації, своєчасне та якісне її надання з метою ефективного функціонування такої системи. Інформаційний механізм складається з певних послідовних процесів, технологій, практичних заходів, за допомогою яких органи державної влади цілеспрямовано впливають на систему надання соціальних послуг. За своєю значимістю та важливістю його слід розглядати на рівні з такими механізмами як: фінансовий, кадровий, нормативно-правовий та ін. Інформаційне забезпечення системи надання соціальних послуг можна визначити, як діяльність соціальних служб, яка пов'язана з інформуванням громадськості про соціальні послуги, що надаються, формуванням певної громадської думки, отриманням зворотного зв'язку щодо якості, ефективності їх надання.

Важливою складовою інформаційного механізму системи надання соціальних послуг є *державно-громадське консультування з питань надання соціальних послуг*. Сутність цього інструменту полягає в налагодженні та постійній підтримці зв'язків з зацікавленими сторонами, партнерами, державними, комунальними, громадськими та приватними суб'єктами, що надають такі послуги, а також створення внутрішньої системи управлінських комунікацій і менеджменту інформаційними потоками. До цього виду консультування можна віднести такі види комунікації [21, с. 193]: усної (конференції, прес-конференції, семінари, збори соціальних працівників, дискусії, круглі столи, тренінги, особисті зустрічі та ін.); письмової (прес-релізи, брошури, буклети, опубліковані статті тощо); ЗМІ (теле- та радіопрограми, відеофільми,

інформаційні відеоролики, соціальна реклама та ін.); сучасні інформаційно-телекомунікаційні технології (Інтернет, мобільні телефони, смс-повідомлення, відеоконференції тощо).

Кадровий механізм – державно-управлінський механізм, який детермінує ефективність і якість надання соціальних послуг. Під *кадровим механізмом системи надання соціальних послуг*, автор пропонує розуміти, здійснювану відповідними уповноваженими суб'єктами впорядковану управлінську діяльність, яку спрямовано на безперервне виконання функцій, пов'язаних з пошуком, добором та розстановкою кадрів, їх розвитком (оцінка, контроль, професійне навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та ін.), правового регулювання і стимулювання їх трудової діяльності, надання правового захисту.

Забезпечення системи соціальних послуг кваліфікованими кадрами, зокрема питання підготовки фахових соціальних працівників для надання соціальних послуг відповідних стандартів, залишається вкрай гострою проблемою. Так, соціальні служби, установи, заклади в Україні укомплектовані фахівцями на 60-70 %, переважна більшість яких не має відповідної фахової освіти, професійної підготовки визначених нормативними документами [131]. А спеціалісти, які отримали відповідну фахову освіту та працевлаштовані в системі надання соціальних послуг, як правило, не залишаються в ній працювати на тривалий час. Тобто, системі надання соціальних послуг притаманний високий рівень плинності кадрів. Причинами цього є вкрай низький рівень заробітної плати, складність роботи та соціально-побутові умови проживання соціальних працівників у сільській місцевості. Як відомо, фінансування оплати праці соціальних працівників здійснюється за залишковим принципом, що продовжує діяти у вітчизняній системі соціального захисту ще з радянських часів. Зрозуміло, що низькі зарплати, нівелювання статусу соціальних працівників та інших фахівців, які надають соціальні послуги негативно впливають на рівень кваліфікації кадрів і призводить до їх відтоку – в Україні має місце тенденція збільшення зовнішньої трудової міграції – їх виїзду на роботу в зарубіжні країни з більшою в кілька разів заробітною платою та комфортнішими умовами праці.

Науково-прикладний та освітній механізми державного управління в системі надання соціальних послуг (див. Рис. 1.2). Базою для реформ, інновацій в системі соціальних послуг є науково-прикладний механізм. Становлення, ефективне функціонування сучасної системи надання соціальних послуг означає широке та наскрізне впровадження інновацій, нововведень у практичну діяльність соціальних служб, інститутів. Європейські моделі надання соціальних послуг базуються на результатах науково-дослідної діяльності, науково-прикладних розробках та широкому впровадженні нових технологій у сферу соціальних послуг, у діяльність профільного міністерства, його підрозділів, соціальних служб.

На підставі результатів термінологічного аналізу науково-енциклопедичної літератури [112, с. 180] *науково-прикладний механізм державного управління соціальними послугами: наукова діяльність, яка спрямована на дослідження явищ, процесів, складних життєвих обставин в житті людей з метою напрацювання нових знань, форм, методів і засобів, які застосовують у практичній діяльності соціальних служб, закладів, установ, організацій для удосконалення управління системою надання соціальних послуг.* Науково-прикладна діяльність базується на здійсненні ґрунтовного аналізу теоретичних, методологічних і практичних засад, форм та методів управлінського впливу держави на процес надання таких послуг, пізнання, встановлення закономірностей побудови і функціонування управління державою системою соціальних послуг. У наукових дослідженнях повинні вивчатися природа, закони, принципи та тенденції державного управління соціальними послугами, проблеми його становлення і розвитку, а на базі отриманих результатів – розроблятися основні підходи, методи та технології розв’язання цих проблем. Науково-інноваційна діяльність має поширюватися і на науково-професійну підготовку соціальних працівників – фахівців, здатних ефективно, якісно та вчасно виконувати поставлені перед ними завдання, творчо вирішувати проблеми, що виникають в ході їх професійної діяльності.

Освітній механізм державного управління системою надання соціальних послуг – сукупність державно-управлінських принципів, форм і методів впливу на професійні навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та

атестацію фахівців системи надання таких послуг. Освітній механізм державного управління системою надання соціальних послуг реалізується на базі тісної співпраці Мінсоцполітики, Міністерства освіти та науки і безпосередньо соціальних служб, в які направляються фахівці з відповідною професійною підготовкою. Зрозуміло, що невідповідна або неналежного рівня професійна підготовка фахівців, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг значною мірою знижує рівні ефективності та якості таких послуг. А відтак, питання розроблення відповідного пакету навчальних документів, зокрема компетентності та спеціалізації для професійної підготовки фахівців у вищих навчальних закладах для системи надання соціальних послуг, стандарти яких відсутні для галузі знань 23 «Соціальна робота» є сьогодні важливими питаннями, які потребують вирішення.

Висновки до розділу 1

Аналіз теоретико-методологічних засад механізмів державного управління системою надання соціальних послуг дає підстави зробити такі висновки.

1. Аналіз джерельної бази дослідження засвідчив, що різні аспекти системи соціальних послуг привертають увагу багатьох учених і дослідників таких галузей вітчизняної науки, як державне управління, соціологія, політологія, психологія, економіка тощо. Виявлено, що незважаючи на наявний у вітчизняних дослідників інтерес до вивчення питань надання соціальних послуг, механізми державного управління такими послугами аналізуються в науковій літературі побіжно, дотично або фрагментарно. У вітчизняній державно-управлінській науці відсутнє цілісне, комплексне наукове дослідження, в якому ґрунтовно аналізуються, систематизуються та класифікуються механізми державного управління системою надання соціальних послуг. Теоретико-методологічні прогалини, які існують у напрацьованій теоретичній базі щодо надання соціальних послуг, недостатність науково-теоретичного обґрунтування механізмів державного управління такими послугами та відсутність Концепції модернізації системи надання соціальних послуг не дають змогу реалізовувати на практиці

положення Закону України «Про соціальні послуги» повною мірою. В цьому контексті актуалізується вибір автором теми дослідження дисертаційної роботи.

2. Аналізом встановлено, що поняття : «соціальний» означає наявність і задоволення соціальних потреб, інтересів, вразливих груп населення, реалізацію принципу соціальної справедливості, діяльність в такій сфері; «послуга» має нематеріально-речовий характер, її неможливо накопичувати і зберігати, є корисною діяльністю, що задовольняє потреби окремої особи, певних соціальних груп населення, які її отримують. Виявлено, що в Україні термін «соціальні послуги» має законодавче визначення. Сутність категорії «соціальні послуги» розкрито через такі аспекти : соціальні послуги є складовою соціальної функції держави, яка полягає в обслуговуванні осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги; забезпечення реалізації прав, свобод людини та громадянина, державних соціальних гарантій і зобов'язань, визначених правовими актами, дотримання принципу соціальної справедливості; соціальні послуги є сферою діяльності відповідних уповноважених державою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які наділені ресурсами та несуть відповідальність за ефективність, якість і вчасність їх надання; повноваження щодо надання соціальних послуг можуть бути делеговані від органів державної влади до недержавних організацій у визначеному законодавством порядку. Визначено соціальні послуги, як сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами та недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих труднощів окремих осіб чи груп населення для повернення до повноцінної життєдіяльності. Визначено та теоретично обґрунтовано види соціальних послуг, зокрема за місцем їх надання (стаціонарні, напівстаціонарні, в громаді та за місцем проживання), способом їх надання (базові, технічні, комплексні, екстрені), за терміном надання (постійні, тимчасові, разові). Встановлено, що соціальні послуги є складовою соціального обслуговування, яке передбачає сприяння, підтримку та послуги. Соціальне забезпечення, яке пов'язане з наданням матеріально-грошової допомоги у формі

пенсій, різних видів пільг, допомоги, виплати тощо певним соціальним категоріям населення, має слабкий зв'язок з соціальними послугами, оскільки останні передбачають їх неуречевлене надання. Терміни «соціальне забезпечення» і «соціальний захист» співвідносяться між собою як частина цілого та ціле: «соціальний захист», сутність якого полягає у перерозподілі національного доходу з метою забезпечення певних стандартів життя для кожної людини в умовах соціальних ризиків, за змістом є ширшим за «соціальне забезпечення».

3. Визначено поняття «система надання соціальних послуг», як сукупність зв'язків, відносин між державними органами і недержавними організаціями, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг. Ідентифіковано та класифіковано механізми державного управління системою надання соціальних послуг: фінансовий; нормативно-правовий; організаційний (соціальне замовлення, ліцензування, стандартизація та акредитація соціальних послуг, державно-громадське міжсекторальне співробітництво і партнерство); інформаційний (консультування з громадськістю з питань надання соціальних послуг, запровадження і ведення єдиного реєстру осіб, що отримують соціальні послуги та перебувають у складних життєвих обставинах); кадровий; науково-прикладний; освітній. Запропоновано визначення поняття «механізми державного управління системою надання соціальних послуг», як сукупності практичних способів, методів, принципів, інструментів за допомогою яких реалізуються державно-управлінські впливи, соціальна політика в системі надання соціальних послуг, які спрямовані на врегулювання процесу їх надання.

Наукові результати, які отримано в цьому розділі дисертації, опубліковано автором у статтях [60; 67; 77; 98] і монографічній роботі [75, с. 16-76].

РОЗДІЛ 2

ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

2.1 Становлення, розвиток та особливості державного управління в системі надання соціальних послуг до проголошення незалежності України

Невід’ємною складовою проведення наукових досліджень аспектів надання соціальних послуг є визначення шляхів вирішення виявлених проблем, розроблення державної політики, яка обов’язково повинна врахувати історичне минуле та базуватися на відповідних винесених уроках. Іншими словами для розроблення і функціонування ефективної системи надання соціальних послуг, механізмів державного управління такими послугами актуалізується потреба у вивченні відповідного історичного досвіду.

Будь-яке явище, подію чи процес потрібно розглядати у тісному зв’язку з минулим, сучасним та майбутнім. Історія та практика переконують, що ефективність формування та підтримки суспільних відносин у соціальній і в будь-якій іншій сфері ґрунтується на органічній єдності зазначених вище трьох компонентів. Тому процес розроблення та функціонування сучасної системи надання соціальних послуг принципово повинен базуватись на результатах наукового дослідження, отриманих внаслідок поглибленого вивчення конкретних історичних обставини, в яких існувала система соціального забезпечення, зокрема за часів радянської доби України. Вивчення відповідного історичного досвіду в Україні є актуальним завданням не тільки вітчизняної державно-управлінської науки, але і її практики, що дає змогу виявити, зрозуміти кращі здобутки минулого, уникнути подібних помилок у майбутньому.

В умовах переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки в Україні гостро постала проблема в наданні соціальних послуг. У відповідності до вимог часу, продиктованих сучасними реаліями розвитку, до функцій держави віднесено забезпечення цілої низки соціальних гарантій і вирішення проблем, пов’язаних із забезпеченням рівня життя громадян, не нижчого від прожиткового

мінімуму, встановленого законом. Незважаючи на те, що в економічній, політичній та інших сферах життєдіяльності українського суспільства відбуваються істотні зміни, втім вони чи не найменшою мірою торкаються сфери соціального захисту населення, яка характеризується такими притаманними радянській моделі соціального забезпечення (соцзабез) рисами, як громіздкість, надмірна розгалуженість, *монополія на надання соціальних послуг і цілковите одержавлення цієї системи*. Іншими словами, сучасна система соціального захисту в Україні і надалі функціонує на «радянських підмурівках», оскільки вона продовжує базуватися на різноманітних пільгах та соціальних виплатах, які за часів радянської влади дуже часто підміняли належні рівень зарплати та матеріальне забезпечення громадян.

Доказом того, що вітчизняна система соціального захисту має радянські анахронізми є той факт, що 15 млн. осіб і близько 120 категорій пільговиків отримують пільги та виплати, передбачені у 58 законах і в понад 120 підзаконних актах! [159, с. 22; 189, с. 27].

У Великій радянській енциклопедії [289], *соціальне забезпечення* – це встановлена державою система соціально-економічних заходів щодо матеріального забезпечення громадян у старості та при непрацездатності, всебічного забезпечення матерів і дітей, медичного обслуговування та лікування. Виходячи з цього визначення, існує достатньо підстав стверджувати, що радянська модель соцзабез є певною мірою аналогом і прототипом діючої на даний час в Україні системи соціального захисту.

Викладене нижче дає змогу стверджувати, що діюча в Україні система надання соціальних послуг продовжує в значній мірі функціонувати у «радянський» спосіб. У цьому контексті, слушною постає питання здійснення аналізу найбільш важливих передумов становлення нинішньої системи соціальних послуг, повернення та вивчення подій і трансформацій у державному управлінні, моделі соцзабез періоду радянської доби історії України.

З радянської історіографії відомо, що відразу після Великої Жовтневої соціалістичної революції всі сфери суспільного життя, включаючи соціальне

забезпечення, були «одержавлені» та потрапили під жорсткий контроль держави. У 1919 р. Раднарком УРСР видав декрет про націоналізацію всіх установ. На виконання цього декрету Наркомсоцзабезу УРСР і його місцевим органам було передано приватні і суспільні установи, які раніше перебували у віданні приватних осіб, добродійних товариств. До 1941 р. у системі Наркомсоцзабезу УРСР нараховувалося такі стаціонарні заклади : 154 будинки-інтернати для літніх людей та інвалідів, 22 дитячих будинки-інтернати.

У Конституції СРСР 1936 р. [155] було визначено порядок організації та функціонування державної системи соціального забезпечення, зокрема ст. 120 встановлювалося, що «громадяни СРСР мають право на матеріальне забезпечення за віком, а також у разі хвороби та втрати працездатності». Це право гарантувалося широким розвитком соціального страхування робітників і службовців за рахунок держави, безкоштовною медичною допомогою трудящим, наданням у користування їм широкої мережі курортів.

Фактично, соціальні послуги у форматі радянського соцзабез надавалися у розгалуженій, громіздкій системі чотирма відомствами, а саме соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти та внутрішніх справ. Деякі подібні функції виконували партійні, комсомольські та профспілкові організації.

В СРСР замість концепції соціального страхування було введено так зване державне соціальне забезпечення. Де-юре, пенсійне забезпечення було задекларовано введено відразу після зазначеної вище революції (1917 р.). Де-факто, тільки в 1937 р. всі робітники і службовці були охоплені пенсійним забезпеченням. Найнижчий розмір пенсії складав 30 крб., найвищий – 120 крб. До 1964 р. соціального забезпечення колгоспників не існувало, хоча в колгоспних статутах були передбачені каси допомоги. У 1964 р. законом було введено державну систему матеріального забезпечення колгоспників, створено централізований союзний фонд соціального забезпечення колгоспників, з якого стали виплачувати пенсії за віком, інвалідністю тощо. Втім, ці пенсії були значно нижчими за пенсії робітників і службовців [125, с. 22; 284, с. 10].

Характерними рисами радянської системи соцзабез є фінансування в

основному з державного бюджету, низька адресність та обмеженість населення в соціальному обслуговуванні. Зокрема, в СРСР соціальні послуги для багатьох груп населення надавалися тільки в стаціонарних закладах. Особам похилого віку та особам з інвалідністю соціальні послуги надавалися в великих будинках-інтернатах, які були здебільшого медичного спрямування, які упродовж тривалого часу могли перебувати в госпіталях, психіатричних лікарнях. Утім, у СРСР допускалося, що догляд за цими прошарками суспільства могли здійснювати родичі в сім'ї. Осіб із психофізичною залежністю від алкоголю, інших психотропних речовин в примусовому порядку направляли на лікування.

Радянське законодавство про соціальне забезпечення отримало нового імпульсу після прийняття в жовтні 1977 р. Конституції СРСР [156], в якій констатовалося, що: в країні діють і розвиваються державні системи охорони здоров'я, соціального забезпечення, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування і комунального господарства», «держава стимулює діяльність кооперативних та інших громадських організацій у всіх сферах обслуговування населення (ст. 24); громадянам СРСР забезпечується рівноправність в соціальній, інших сферах життя (ст. 34); громадяни СРСР мають право на матеріальне забезпечення (ст. 43); держава турбується про сім'ю (ст. 53).

У 1980-х роках формат надання соціальних послуг населенню колишнього СРСР почав суттєво змінюватися. Для підтвердження цього можна навести принаймні такі два докази.

1. *Створення державних соціальних служб та надання соціальних послуг за місцем проживання.* У 1980-х рр. було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення рівня соціального забезпечення в цілому та надання окремих видів соціальних послуг. Зокрема, інвалідам-сліпим почали надавати додаткові пільги при користуванні транспортом, підвищуються норми витрат на харчування дітей у дитячих дошкільних закладах і будинках дитини, розширено перелік надання на безоплатній основі послуг населенню в закладах охорона здоров'я тощо. Населенню пропонувалося санаторно-курортне лікування та відпочинок, розвивалася мережа здравниць профспілок. Удосконалювалися

матеріально-побутові умови учасників Великої Вітчизняної війни та сімей загиблих військовослужбовців, організовувалися будинки-інтернати для ветеранів праці. Інвалідів з робітників, службовців, колгоспників та інвалідів з дитинства почали забезпечувати транспортними засобами, а населення – протезно-ортопедичними виробами [125, с. 25-27].

У 1985 р. у 5-ти областях УРСР було проведено експеримент з соціально-побутового обслуговування будинками-інтернатами самотніх непрацездатних престарілих громадян, що потребують термінового стороннього догляду та допомоги в домашніх умовах. Результати експерименту, який було проведено відповідно до виданого Міністерством соціального забезпечення УРСР наказу, засвідчили, що надання соціальних послуг через спеціалізовані служби є набагато раціональнішим та ефективнішим. Так, державні видатки на їх утримання зменшилися в 10 разів порівняно з утриманням самотніх пенсіонерів у будинках-інтернатах [284, с. 10].

Рада Міністрів Української РСР зобов'язала Міністерство соціального забезпечення УРСР і його органи на місцях вжити заходів до вдосконалення роботи по наданню соціальної допомоги населенню, зокрема впровадити нові форми матеріально-побутового обслуговування інвалідів і учасників Великої Вітчизняної війни, ветеранів праці та одиноких громадян похилого віку.

Пізніше у Постанові Ради Міністрів УРСР від 20.05.1987 р. № 191 «Про стан перебудови стилю і методів роботи Міністерства соціального забезпечення УРСР по поліпшенню обслуговування населення» [246] зазначалося, що «докорінних позитивних зрушень в стилі і методах діяльності колегії, апарату Міністерства, його органів на місцях не відбулося», оскільки «в центральному апараті немає чіткого порядку, знижено вимогливість, допускається лібералізм, кабінетно-бюрократичний стиль роботи, слабо ведеться психологічна перебудова кадрів». Роботу Міністерства і підвідомчих йому органів було визнано «вкрай повільною» щодо усунення недоліків, фактів тяганини і бюрократизму, а ставлення до людей – нечуйним. У зв'язку з цим Міністерство соціального забезпечення УРСР було зобов'язано: підвищити якість роботи закладів

соціального забезпечення, викорінювати бюрократизм, тяганину, бездушність і неуважне ставлення до запитів людей, приймаючи до уваги, що розвиток соціальної сфери є одним з найважливіших політичних і господарських завдань; прискорити впровадження нових форм соціальної допомоги громадянам, вжити заходів щодо залучення пенсіонерів до кооперативів по обслуговуванню населення; забезпечити комплексний підхід в обслуговуванні інвалідів і учасників Великої Вітчизняної війни, сімей загиблих військовослужбовців та одиноких престарілих громадян, поліпшити їх медичне та культурно-побутове обслуговування; залучати до цієї роботи громадськість і депутатів; укомплектувати підвідомчі установи і організації кадрами та покращити організацію контролю за виконанням постанов рішень, особистого прийому громадян, розгляду їх листів, заяв і скарг.

У 1987 р. в Україні було затверджено Типове положення про територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів і відділення соціальної допомоги вдома, а також взято на облік 186 тис. самотніх непрацездатних громадян, котрі потребували стороннього догляду та допомоги в домашніх умовах. У Державному класифікаторі професій з'явилася нова професія – «соціальний працівник». Ця посада не потребувала особливих умінь і навичок. Іншими словами, працю соціального працівника було віднесено до низько кваліфікованої професії, яка на той час не вимагала розуміння соціальних проблем, знань та вмінь щодо їх розв'язання [284, с. 10].

2. Зростання обсягів видатків на соціальне забезпечення з Державного бюджету СРСР та інших джерел (з 5% від національного доходу у 1950 р. до 25 % – у 1985 р.). Сукупні видатки на соціально-культурні заходи і науку в СРСР зросли з 4,7 млрд крб. до 166,7 млрд крб. у 1940 р. та 1986 р. відповідно або в 35,5 рази! (див. Таблиця 2.1).

У середньому приблизно три четверті соціальних видатків в СРСР спрямовувалося на пенсії. Якщо сукупні видатки на соціально-культурні заходи і науку з Державного бюджету СРСР та інших джерел розглядали в розрізі соціального забезпечення та соціального страхування, то відповідні показники

було збільшено – з 0,9 млрд крб. до 65,8 млрд крб. у 1940 р. та 1986 р. відповідно або в 73,1 раз! У період з 1970 р. до 1986 р. видатки за цією статтею було збільшено майже втричі (див. *Таблиця 2.1*).).

Таблиця 2.1

**Видатки на соціально-культурні заходи і науку з Державного бюджету
СРСР та інших джерел, млрд крб. [184, с. 632]**

	1940	1960	1970	1980	1985	1986
Сукупні видатки на соціально-культурні заходи і науку, всього	4,7	29,2	69,8	124,4	157,9	166,7
у тому числі :						
на соціальне забезпечення та соціальне страхування	0,9	9,9	22,8	45,6	61,1	65,8
з них :						
Допомоги	0,5	2,6	6,1	11,0	14,4	14,6
Пенсії	0,3	7,1	16,2	33,3	44,9	49,3

Таке зростання соціальних видатків пояснюється погіршенням матеріального становище значної частини населення СРСР. Відомо, що потреба в соціальних видатках збільшується в умовах економічних і соціальних криз, коли вразливі верстви населення та значна частина пересічних громадян потребують соціального захисту і допомоги з боку держави та суспільства. У 1980-х рр. в СРСР та в УРСР було розпочато цілу низку перебудов, пов'язаних з політикою гласності, загостренням соціальних проблем, економічною кризою та іншими проблемами, які накопичились у радянському суспільстві.

Як відомо, економіка УРСР була тісно пов'язана з господарством СРСР та розвивалася екстенсивними методами. На початку 1980-х рр. економіка, яка відповідно до гасел того часу «повинна бути економічною», помітно уповільнила свій розвиток, входила в смугу тотальної кризи та потребувала невідкладних капіталовкладень. Радянська економічна система того часу порівняно з економікою країн Заходу в значній мірі відставала в спроможності задовольняти

матеріальні та соціально-побутові потреби населення. В 1982 р. у Вашингтоні пересічному громадянину для того, щоб оплатити тижневий споживчий кошик потрібно було працювати 18 годин, а у Києві – приблизно 53 години. Іншими словами, на початку 1980-х рр. життєвий рівень населення СРСР у 6,6 рази був нижчим за життєвий рівень американців.

В СРСР Україна за рівнем споживання посідала 5-е місце після Росії, Литви, Латвії та Естонії, а заробітна платня в республіці приблизно на 10 % нижча від середньої по СРСР. Неодноразові спроби радянського уряду покращити рівень споживання та життєвий рівень своїх громадян не призвели до підвищення їх забезпечення якісними товарами та наданням соціальних послуг. За багатьма статистичними показниками соціальне та матеріальне забезпечення радянського українця порівняно з західним європейцем, американцем чи навіть громадянина соціалістичних країн Східної Європи було значно гіршим. Цим обґрунтовувалися намагання та оптимізм радянського уряду наздогнати Захід за рівнем життя. Втім, спад в зростанні та ефективності радянської економіки, який спостерігався в СРСР у 1980-х рр., не дав змогу підвищити життєвий рівень населення країни.

Вітчизняні та зарубіжні історики констатують, що значні соціальні видатки, які було суттєво збільшено в 1980-х роках, були однією з вагомих причин, що призвели до уповільнення економічного зростання колишнього Радянського Союзу, спричинили невдовзі економічну кризу, а пізніше певною мірою і його розвал [135, с. 353; 300, с. 458-459].

На початку 1990-х років в Україні стали активно створювати різні державні соціальні служби, в яких вразливим верствам населення надавалися соціальні послуги. Фактично в кожному районі (адміністративно-територіальній одиниці) було засновано територіальні центри з обслуговування самотніх людей похилого віку та інвалідів, а також соціальні служби для молоді, в яких стали надавати соціальні послуги. Варто відмітити, що подібні соціальні заклади продовжують функціонувати в Україні і на даний час.

Працівники вказаних вище державних соціальних служб виконували свою роботу без належної фахової освіти та підготовки. Соціальну роботу було визнано

самостійним видом професійної діяльності з прийняттям Держкомпраці СРСР Постанови від 23 квітня 1991 р. № 92 «Про доповнення в Кваліфікаційний довідник посад керівників, спеціалістів і службовців», відповідно до якої було введено кваліфікацію «спеціаліст з соціальної роботи», яка стала пізніше аналогом посади «соціальний працівник».

У 1990-х на територіальних громадах України почали активно створюватися недержавні соціальні служби, відроджуватися благодійність і волонтерство. Розвиваються громадські організації та групи самопомоги, зокрема відкриваються клуби і денні центри для дітей-інвалідів та їхніх батьків, осіб з проблемами психічного здоров'я, наркозалежних тощо [284, с. 11].

Аналіз цілої низки джерел [3, с. 34-35; 22, с. 55-57; 166, с. 38-41; 289; 357, с. 169-242; 358, с. 13-21; 375, с. 191-213] дає підстави стверджувати про неоднозначність, суперечливість і навіть певною мірою діаметральну протилежність поглядів науковців, дослідників щодо оцінки ефективності радянської системи соціального забезпечення та надання соціальних послуг.

З однієї сторони, система соціального забезпечення в СРСР піддається критиці з боку дослідників, які доводять її недосконалість і вказують на «високу ціну», яку довелося заплатити радянським громадянам за прогрес у соціальній сфері. З другої сторони, вони відмічають вагомі успіхи у сфері соціального забезпечення, досягнуті в СРСР. Упродовж порівняно короткого періоду часу економічно слаборозвинута, напівфеодальна країна перетворилась у наддержаву, яка вирізнялася своєю військовою потужністю, значним і вирішальним політичним впливом, який вона справляла на міжнародній арені.

До основних переваг системи соціального забезпечення радянської над «буржуазною» було віднесено нижчі пенсійний вік (на 5-10 років) та відсотки відшкодування громадянам пенсій, матеріальної допомоги.

Радянська система соціального забезпечення створила базу для сучасної вітчизняної моделі надання соціальних послуг, оскільки в державних закладах соціального обслуговування населенню надавалася послуги, які за певними рисами та сутністю подібні до нинішніх соціальних послуг. Такі послуги

реалізувалися в системі соцзабез, основними, закріпленими на законодавчому рівні організаційно-правовими формами якої були (див. *Рис. 2.1*):

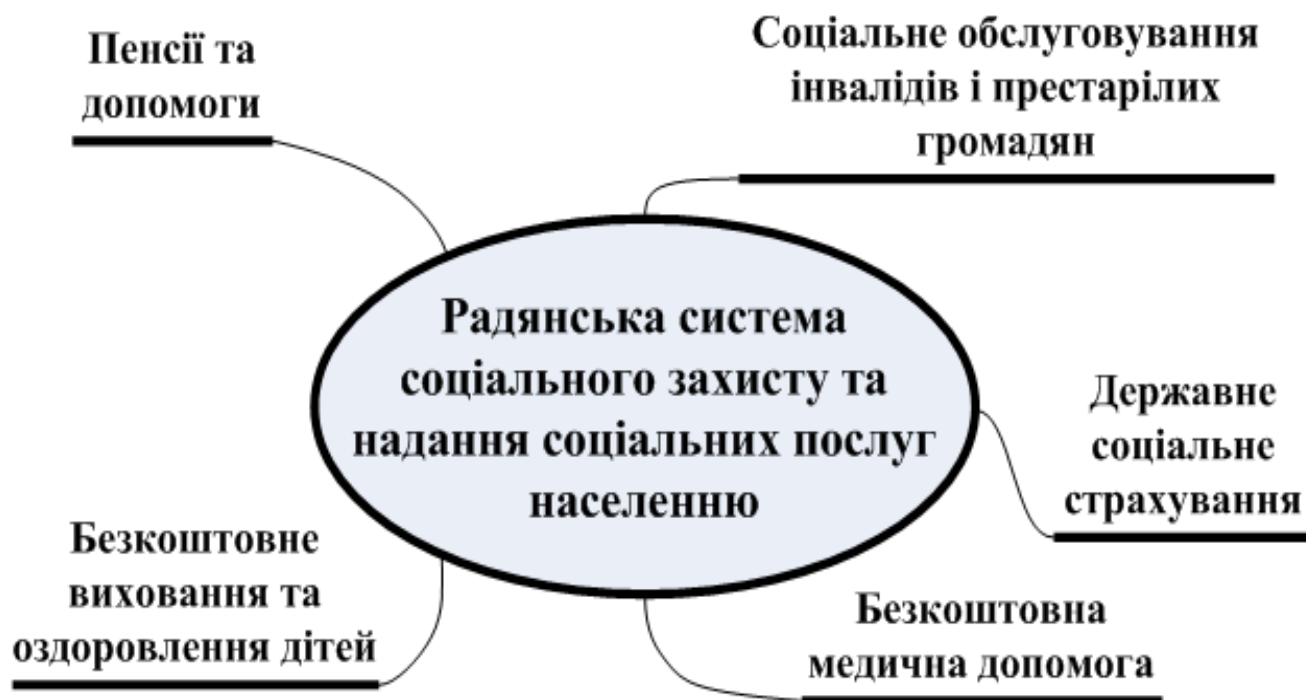


Рис. 2.1. Базові законодавчо закріплені організаційно-правові форми соціальних послуг, які надавалися в радянській моделі соціального забезпечення населення

1) *державне соціальне страхування* (за рахунок відповідних централізованих союзних фондів);

2) *пенсії* (за віком; по інвалідності; за вислугою років; у разі втрати годувальника) та *допомоги* (по тимчасовій непрацездатності; по вагітності і пологах; на дітей з малозабезпечених сімей; багатодітним та самотнім матерям та ін.);

3) *соціальне обслуговування інвалідів і престарілих громадян* (утримання в будинках-інтернатах з повним державним забезпеченням; протезування; надання засобів пересування; пільги на проїзд на транспорті; житлові, побутові та податкові пільги та ін.);

4) *безкоштовна медична допомога* (надання медичних послуг у поліклініках, лікування в лікарнях, санаторіях, курортах та ін.);

5) *безкоштовне виховання дітей* (в яслах, дитячих садках, будинках,

санаторіях, піонерських таборих та ін.).

До здобутків, які було досягнуто в УРСР після Другої світової війни в сфері соціального розвитку, варто віднести і істотне покращення санітарно-епідемічного благополуччя населення, повну ліквідацію експлуатації, безробіття, неписьменності, подолання жахливих наслідків німецько-фашистської окупації. За роки Радянської влади в Україні було створено системи соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я та ін., а також підвищення можливостей надання державою послуг у цих сферах.

Дійсно, аналізом статистичних щорічників [182; 183] встановлено такі позитивні зміни, що відбулися в системі соціального забезпечення в СРСР : зросли видатки з державного бюджету на соціальне забезпечення (з 0,9 млрд крб. у 1940 р., 2,2 млрд крб. у 1950 р. до 51,5 млрд крб. у 1990 р. або в 57,2 рази); зросли державні видатки на виплату пенсій (з 0,8 млрд крб. у 1950 р., 7 млрд крб. у 1960 р. до 51,6 млрд крб. у 1990 р. або 64,5 рази), що давало державі змогу періодично підвищувати мінімальні розміри пенсій.

Як це можна бачити з таблиці (див. *Таблиця 2.2*), збільшення державних видатків на соціальне забезпечення у поєднанні з іншими заходами соціальної політики в цілому позитивно позначилося на демографічному розвитку як в СРСР, так і в УРСР, зокрема :

Таблиця 2.2

Динаміка окремих демографічних показників в СРСР і УРСР [182; 183]

	Чисельність населення, <i>млн. осіб</i>		Приріст, у %	Очікувана тривалість життя населення при народженні, роки		Приріст, у %
	1959	1989		1980	1990	
СРСР	208,827	266,731	127,7	67,7	69,4	102,5
УРСР	41,869	51,707	123,5	69,7	70,7	101,4

приріст чисельності населення лише за 30 років (з 1959 р. до 1989 р.) склав 127,7 % та 123,5 % відповідно;

показники очікуваної тривалості життя населення при народженні у 1990 р. сягнули 69,4 роки та 70,7 років (на початку 1940 р. цей показник становив у межах 47 років).

Значне зниження рівня смертності населення дало змогу досягнути якісного стрибка в показниках тривалості життя населення : якщо в 1940 р. смертність в СРСР і УРСР складала 18,0 та 14,3 осіб (у розрахунку на тисячу осіб населення), то в 1960 р. ці показники знизилися до 7,1 та 6,9 осіб відповідно.

Таким чином, можна стверджувати, що радянська система соціального забезпечення у повоєнний період розвивалася динамічними темпами. Упродовж 1970-1990 рр. в СРСР вдалося в 2,5 рази підвищити заробітну плату працівникам радгоспів, колгоспникам, робітникам і службовцям (див. *Таблиця 2.3*), тим самим підвищити рівень матеріального благополуччя основної маси населення країни.

Таблиця 2.3

**Динаміка показників середньомісячної грошової заробітної плати
в СРСР та УРСР у 1970-1990 рр. [182; 183]**

	1970		1980		1990		Приріст, рази	
	СРСР	УРСР	СРСР	УРСР	СРСР	УРСР	СРСР	УРСР
В середньому, в крб.	99,3	92,6	145,7	131,2	265,6	244,9	2,7	2,6
працівників радгоспів	101,1	95,9	149,7	135,0	281,2	265,8	2,8	2,8
колгоспників	74,9	66,6	118,5	103,6	241,1	220,4	3,2	3,3
робітників і службовців	122,0	115,2	168,9	155,1	274,6	248,4	2,6	2,2

Починаючи з 1960-х рр. освіта та медицина в СРСР стала безкоштовною.

Крім цього, темпи житлового будівництва в країні були високими : щорічно покращували свої житлові умови близько 10-11 млн. осіб.

Незважаючи на те, що радянська система соціального забезпечення охоплювала широкі верстви населення та забезпечувала надання громадянам мінімальних соціальних гарантій, встановлених державою, вона була далека від досконалості, а рівень соціальної захищеності громадян в СРСР в цілому залишався невисоким. Причиною цього була насамперед сформована в державі *патерналістська модель соціального захисту*.

Притаманними рисами радянської системи соціального забезпечення були постійне перебування «під патронатом» партійних організаторів та віднесення питань соціального забезпечення до цілковитого відання союзних чиновників. Вищі посадові особи та вчені в СРСР знаходилися «в ізоляції» від Заходу, що також мало негативний вплив на формування соціальної політики. В період так званої «залізної завіси» статистичні дані про дитячу смертність, інвалідність, злочинність, наркоманію, алкоголізм в СРСР трималися в таємниці.

Розвиток республіканських систем соціального забезпечення був уніфікованим, тобто регламентувався і жорстко контролювався «з центру». Натомість соціальні проблеми радянського населення на місцях здебільше нівелювалися чи ігнорувалися з ідеологічних міркувань. Базою для розроблення, виконання та оцінки соціальної політики були встановлені Держпланом СРСР показники п'ятирічки – централізовані державні перспективні плани на 5 років. Соціальна сфера була повністю залежна від планово-командної економіки. Отже, радянська система соціального захисту була цілковито одержавленою.

До недоліків існування слід також віднести майже стовідсоткове фінансування соціальних видатків з держбюджету. До того ж Радянський Союз взяв на себе значні соціальні зобов'язання – громіздка система пільг, виплат, субсидій, безоплатна медицина, освіта та ін. Обмеженість фінансових ресурсів, яка того часу була зумовлена «гонкою озброєнь», «холодною війною» між СРСР і США, що потребувало спрямування лівової частки видатків з бюджету (понад 25 % від ВВП країни у 1980-х рр.) на розвиток потужного військово-

промислового комплексу. Додатковим тягарем на слаборозвинуту радянську економіку лягала здійснювана СРСР політика «дружби народів», «братської допомоги», яка полягала в наданні фінансової та іншої підтримки розвитку комуністичних режимів у соціалістичних країнах Східної Європи. Такі необґрунтовані значні витрати з державного бюджету у поєднанні зі здійсненням у країні масштабних економічних реформ, призводили до постійного недофінансування системи соціального забезпечення. Фінансовий дефіцит у цій системі збільшувався в умовах безадресного, неефективного розподілу виділених ресурсів на фонди соціального забезпечення, а також підвищеною необхідністю населення у соціальному захисті, яка виникала в результаті негативних наслідків проведення трансформацій в економіці. В свою чергу, відсутність цілої низки товарів широкого вжитку, низька якість соціальних та інших послуг призвели до виникнення і існування так званого вторинного або «чорного ринку», а також широкого поширення в радянському суспільстві клієнтизму («блату») і корупції.

Управління системою соціальних послуг в СРСР було забюрократизованим, оскільки здійснювалося на підставі та у відповідності до урядових і партійних постанов, якими, зокрема, визначалися категорії громадян на яких поширювалося соціальне обслуговування, яке надавалось виключно в стаціонарних закладах. Партійні лідери СРСР дуже часто проявляли бюрократичне свавілля та «паталогізували» соціальні проблеми, свідченням чого було утримання громадян похилого віку, психічно хворих та інвалідів у великих будинках-інтернатах, госпіталах, психіатричних лікарнях, які мали переважно медичну орієнтацію.

Радянський Союз була монополістом у працевлаштуванні, встановленні розмірів заробітної плати, доходів населення, розподілі суспільних благ і в організації надання соціальних послуг, що власне і є проявом патерналізму – надмірного одержавлення та опікування над своїми громадянами.

Вище викладені недоліки у поєднанні з такими негативними явищами, як соціальна пасивність та «атрофія» інститутів громадянського суспільства в цілому досить негативно позначалися на розвитку радянської моделі соціального забезпечення, неефективність якої та соціальні проблеми були системними.

Разом з тим варто зазначити, що в радянській системі соцзабез у розгалуженій мережі державних закладів соціального обслуговування населенню надавалася ціла низка послуг (див. *Рис. 2.1*), які за ознаками можна віднести до соціальних послуг у сьогоdnішньому їх розумінні. Соціальне обслуговування радянських громадян здійснювалося відповідно до сформованого переліку різних видів соціальних послуг для визначених категорій їх одержувачів. А відтак, існують підстави стверджувати, що сучасна вітчизняна система надання соціальних послуг не є абсолютно новою формою в системі соціального захисту, оскільки її підвалини було закладено ще за радянських часів.

В 1991 р. із проголошенням незалежності в Україні розпочалося реформування системи соціального забезпечення, в основу якого було покладено створення власної моделі соціального захисту. Починаючи з другої половини 90-х рр. ХХ ст. систему соціального обслуговування населення в Україні було частково модернізовано – соціальні послуги надають не тільки державні, але й комунальні заклади, а поряд ними розвивається мережа недержавних організацій та установ. НДО почали розробляти та надавати нові види соціальних послуг, які були не притаманні радянській моделі соцзабез. Завдяки НДО було помітно розширено не тільки перелік таких послуг, але й категорії соціально незахищених громадян та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах, яким раніше ці послуги не надавалися. У 2003 році з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» [242] було створено передумови та ще більш широкі можливості для надання населенню в Україні більш якісних та ефективних соціальних послуг. Однак цей процес в подальшому не отримав належного розвитку, а новостворена система соціального захисту і надалі містить значну кількість «рудиментів» радянської моделі соціального забезпечення.

Оцінка стану реалізації і проблем реформування механізмів

державного управління системою надання соціальних послуг в Україні

У ст. 1 Конституції України [157] закріплено, що Україна є соціальною державою, що передбачає взяття нею на себе та виконання зобов'язань щодо побудови соціально орієнтованої держави. В умовах сьогодення це втілюється

через державну політику, яка спрямовується на підвищення рівня добробуту населення, приділення особливої уваги його вразливим верствам населення, зокрема шляхом модернізації системи надання соціальних послуг. Так, у Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки [123, с. 3, 34-36] було передбачено вжиття заходів щодо розширення доступу осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, до соціальних послуг, підвищення ефективності та якості їх надання.

Вітчизняна система надання соціальних послуг, на даний час, не забезпечує адресної допомоги та якісних соціальних послуг тим, хто їх вкрай потребує. Посилаючись на дослідження вчених, було акцентовано увагу, що в даній системі склалася негативна ситуація : 10 % найбідніших громадян України отримують 2 % обсягу соціальних пільг, а 10 % найзаможніших громадян отримують 22 % соціальних пільг (або в 10 разів більше!) [23]. Іншими словами, ефективність системи надання соціальних послуг в Україні, незважаючи на здійснювані в ній реформи та модернізацію, залишається досить низькою : особи, які дійсно потребують соціальної підтримки її не отримують, а виділені з бюджету соціальні видатки розпоршуються. Такий стан справ є неприпустимим, особливо в умовах фінансово-економічної кризи та інших деструктивних процесів, які сьогодні мають місце в українському суспільстві.

В контексті викладеного вище актуалізується потреба в здійсненні аналізу сучасного стану впровадження реформ системи надання соціальних послуг в Україні та ключових проблем, які виникають в ході їх проведення.

У Законі України «Про соціальні послуги» [242] задекларовано перехід від моделі соціального захисту, що базується на непрозорих різноманітних пільгах і неефективних соціальних грошових виплатах, до сучасної, економічно обґрунтованої та дієвої моделі – надання соціальних послуг. Утім базовими формами соціального захисту населення в Україні залишаються соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги є відносно новою в нашій державі складовою соціального захисту, яка ще не в повній мірі охоплює соціально вразливі та незахищені верстви населення.

В 2007 р. КМУ було схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг [250] і План дій щодо її реалізації. Дані підзаконні правові акти розглядалися, як логічне продовження започаткованої з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» [242] реформи системи надання соціальних послуг. Аналізуючи тексти Концепції [250] та інших нормативно-правових актів, можна тільки захоплюватися системою соціальних послуг і позаздрити громадянам в Україні, що їх потребують: мета, завдання, принципи, стратегічні напрями реформи видаються набагато сучаснішими, прогресивнішими у порівнянні попередньою практикою функціонування соціальної сфери.

В 2012 р. КМУ визнав, що Концепція [250] реалізована не в повному обсязі, а причиною цього є законодавча неврегульованість питань, пов'язаних з формуванням соціального замовлення, визначенням потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах і обсягах, плануванням і наданням соціальних послуг з урахуванням визначених потреб, а також із запровадженням стандартизації соціальних послуг. Результатом розгляду на засіданні Кабміну України Концепції [250] стало визнання її такою, що втратила чинність і схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [251], у якій задекларовано по-новому низку намірів щодо перетворень у даній системі, успішність реалізації яких має показати час.

На сайті Мінсоцполітики розміщено ряд нових проектів, ініціатив щодо модернізації та змін у системі надання соціальних послуг. На окрему увагу заслуговують розміщені на сайті Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах [177]. Наказ розроблено Мінсоцполітики з метою надання методичної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у вивченні потреб громади у соціальних послугах, організації їх надання відповідно до потреби, плануванні розвитку системи надання соціальних послуг. Наказом Мінсоцполітики від 03.09.2012 № 537 затверджено Перелік соціальних послуг, що надаються особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати. На стадії впровадження

та розроблення перебуває і стандартизація соціальних послуг. Затверджено також Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Втім здійснювані в соціальній сфері України перетворення тільки частково наблизили систему соціальних послуг до характеристик і ознак відповідних систем, існуючих в економічно розвинутих країнах Заходу. За багатьма параметрами вітчизняна модель соціальних послуг не відповідає європейським нормам і стандартам, що зумовлено існуванням недоліків у її функціонуванні, які можна виокремити в чотири основних блоки (див. *Рис. 2.2*).



Рис. 2.2 Діаграма недоліків функціонування системи соціальних послуг в Україні та державного управління нею

Перший блок недоліків – *законодавча та нормативно-правова неврегульованість*. Правові акти, які врегульовують питання надання в Україні соціальних послуг, відзначаються неадекватністю термінологічного апарату, розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних інститутів. Хоча Закон України «Про соціальні послуги» [242] був прийнятий ще в 2003 р.,

труднощі у впровадженні на практиці положень його статей існують донині.

В цілому питання соціального захисту в Україні врегульовують понад 170 законів, 400 постанов КМУ, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів. Втім, жоден з них не містить чіткого мінімального переліку рівнів якості соціальних послуг, гарантованих державою незалежно від місця проживання громадян [189, с. 27].

Правові прогалини, неврегульованість перешкоджають ефективній організації та функціонуванню системи соціальних послуг, гальмують хід впроваджуваних у ній реформ та зумовлюють невідповідність національного законодавства міжнародним нормам і стандартам у сфері соціального захисту.

Другий блок недоліків – *неефективність і нераціональність у підходах до фінансування та управління виділеними коштами*. Неефективність системи соціальних послуг, про яку зазначалося вище, визначається низьким рівнем адресності в наданні соціальної підтримки та допомоги, а нераціональність – розпорощенням виділених на соціальний захист населення бюджетних коштів. Це зумовлено, передусім, діючою в Україні системою пільг і соціальних виплат, яку вона успадкувала від радянської системи соціального забезпечення, чим дуже часто підміняли належний рівень зарплати та матеріального забезпечення.

Результати досліджень експертів свідчать, що в Україні :

законодавством передбачено приблизно 600 видів пільг;

нараховується приблизно 120 категорій пільговиків (45 категорій – за соціальною ознакою, а 57 – за професійною), які складають майже 18 млн. осіб або близько 40 % чисельності населення України;

загальна вартість річного обсягу передбачених пільг – понад 29 млрд. грн., але соціальні видатки в розрахунку на одну особу складають в межах 1677 дол. США на рік, що є одним з найнижчих показників у світі [270, с. 3].

По суті «гіпертрофована», розгалужена і непрозора система пільг та соціальних виплат підмінює систему надання соціальних послуг.

Серйозним недоліком, який стоїть на заваді ефективного функціонування системи соціальних послуг є ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України, відповідно до якої визначено, що *бюджетні видатки* на надання соціальних

послуг *призначають тільки для державних установ* (територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів). Це означає, що категорії громадян, які потребують соціальних послуг, можуть їх отримати апріорі у вказаних вище бюджетних установах, оскільки недержані постачальники соціальних послуг не можуть фінансуватися за надання соціальних послуг з держбюджету. Обсяги ж видатків на соціальні послуги з місцевих бюджетів є досить незначними. Левова частка бюджетного фінансування надання соціальних послуг спрямовується в установи стаціонарного типу. Це призводить до штучного утримання в них клієнтів і «залучення» нових, оскільки їх фінансування здійснюється в розрахунку на одну особу, яка перебуває на утриманні в ньому, а не надання соціальних послуг конкретній особі, сім'ї, що їх потребують. Недоліком, який віднесено в даний блок, є і надмірно централізований, «ручний» стиль державного управління системою надання соціальних послуг, в якій за повідомленнями ЗМІ існують численні зловживання, корупційні прояви.

Монополізація державою ринку соціальних послуг і розподілу замовлень – третій блок недоліків системи соціальних послуг. Держава домінує в системі соціальних послуг, оскільки їх надання віднесено до компетенції 3-х міністерств (Мінсоцполітики; МОН, Мінохорони здоров'я). Вказана система базується на громіздкій, забюрократизованій мережі державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб.

У 2011 р. діяло понад 3 тис. закладів та установ, що надали соціальні послуги (понад 100 видів) понад 3 млн. отримувачів (у близько 30 категоріях). Втім можливості закладів даної мережі, кількість яких має тенденцію до зменшення, є обмеженими, що призводить до її неспроможності повністю і якісно задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги: понад 1 млн. осіб залишаються неохопленими соціальними послугами [251].

Недостатність механізмів впровадження норм закону – четвертий блок недоліків системи соціальних послуг – не дає сповна змогу реалізовувати заходи

щодо надання соціальних послуг. Одним із таких інструментів державного управління є ліцензування: Мінсоцполітики надає провайдерам соціальних послуг, які дотримуються встановлених державою мінімальних вимог, право здійснювати на ринку соціальних послуг відповідні види діяльності. Втім, законодавством не визначено яка діяльність у системі надання соціальних послуг, та їх види підлягають ліцензуванню. Відсутність інструменту ліцензування перешкоджає неурядовим організаціям, що надають соціальні послуги, фінансуватися з державних фондів, а їхня діяльність є незаконною.

Не повністю введено в дію такий інструмент державного управління соціальними послугами, як стандартизація соціальних послуг (яка на стадії розроблення або впровадження), який відповідно до Закону [242] повинен визначити обсяги, якість, вартість та перелік гарантованих державою безоплатних соціальних послуг. Замовлення соціальних послуг, яке до визначених напрямів соціальної політики передбачає їх надання та отримання на договірних умовах, є інструментом демонополізації ринку соціальних послуг.

З огляду на викладене вище можна констатувати, що чинній в Україні системі соціальних послуг притаманні такі серйозні недоліки, як низька адресність в наданні соціальних пільг і допомоги, розпорошеність бюджетних соціальних видатків. Це призводить до поглиблення соціальних перекосів – несправедливої різниці в доходах громадян, надмірної майнової нерівності тощо.

До проблем і недоліків функціонування системи соціальних послуг в Україні, які в ході проведення реформ залишилися нерозв'язаними, слід віднести [162, с. 248]:

бюрократизм, корупційні та інші негативні соціальні прояви, які зумовлюють низьку якість таких послуг, негнучкість у їх наданні тощо;

недофінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги з державного та місцевого бюджетів, недосконалість механізму трансфертів державних бюджетних коштів на рівні територіальних громад;

недостатня нормативно-правова (дискретні повноваження, стандарти та ін.) та податкова (зокрема місцеві податки і збори) база для органів місцевого

самоврядування з організації надання соціальних послуг у громаді відповідно до делегованих їм місцевими державними адміністраціями повноважень;

нечіткість у розподілі функцій щодо надання соціальних послуг між органами державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктами, що надають такі послуги;

недоліки в інформуванні населення щодо соціальних послуг, а також про суб'єктів недержавної форми власності, що надають такі послуги;

нівелювання потенціалом громадських, благодійних і релігійних організацій у наданні соціальних послуг у громаді, реалізації місцевих ініціатив;

відсутністю механізмів державного і незалежного моніторингу за якістю наданих соціальних послуг, оцінки діяльності соціальних служб і працівників.

Отже, можна зробити висновок, що характерними рисами вітчизняної системи надання соціальних послуг є її заплутаність, викривленість та недостатнє осучаснення інноваційними технологіями та методиками. А це, в свою чергу, часто призводить до бюрократичного свавілля та корупційних проявів з боку чиновників. А відтак, вказана система невідкладно потребує спрощення та осучаснення. Очевидно, що недоліки в реформуванні системи надання соціальних послуг, намагання зберегти залишки минулого негативно відображаються на розвитку українського суспільства.

2.2 Нормативно-правовий механізм державного управління вітчизняною системою надання соціальних послуг

Як зазначалося вище, однією з основних функцій держави в Україні є її соціальна функція, яку закріплено в ст. 6 Конституції України [157], відповідно до якої Україна є соціальною державою. Відповідно до ст. 3 Основного Закону: людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є обов'язком держави.

Цей напрям діяльності держави передбачає, зокрема, забезпечення гарантованого мінімального розміру оплати праці, державну підтримку сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів та людей похилого віку, розвиток системи соціальних служб, встановлення державних пенсій, допомоги та інших гарантій соціального захисту [8, с. 18].

Прийнятий у 2003 р. Закон України «Про соціальні послуги» [242] створив передумови для започаткування кардинально нових відносин у вітчизняній системі соціального захисту громадян, створення та активізації діяльності відповідних інституцій щодо надання соціальних послуг на більш якісному і ефективному рівнях та в раціональний спосіб. В Україні впродовж останнього десятиліття прийнято понад 20 законів, які встановлюють державні гарантії щодо надання соціальної допомоги різним категоріям населення [250] та цілу низку інших нормативно-правових актів, які в тій чи іншій мірі пов'язані з наданням соціальних послуг. Але, як це не парадоксально система надання соціальних послуг не врегульована належним чином на нормативно-правовому рівні і на даний час. Положення вказаного Закону [242] не тільки не знайшли належного відображення у підзаконних правових актах, що регламентують питання надання соціальних послуг, але і поглибили протиріччя у національному законодавстві та не відповідають відповідним міжнародним нормам і стандартам. Іншими словами, проблеми функціонування нормативно-правового механізму державного управління системою соціальних послуг в Україні не вирішені і в контексті вироблення та реалізації соціальної політики на державному рівні. Підходам до вирішення цих проблемних питань, як і подальшого соціального розвитку в країні в цілому, бракує системності, цілісності та послідовності.

До серйозних проблем функціонування нормативно-правового механізму державного управління системою соціальних послуг в Україні експерти відносять, насамперед, недосконалість законодавчої бази, що регламентує суспільні взаємовідносини в цій сфері. Нормативно-правова неврегульованість надання соціальних послуг призводить до [191]: низьких рівнів якості, адресності та ефективності надання таких послуг; відсутності в повному обсязі стандартів

соціальних послуг; недостатньої прозорості та високих адміністративних витрат; багаторівневої ієрархії мережі бюджетних установ та невідповідності наданих їм повноважень у сфері надання соціальних послуг; соціальної несправедливості.

Проаналізуємо сучасний стан функціонування нормативно-правового механізму державного управління системою соціальних послуг в Україні (далі – нормативно-правовий механізм). У цьому контексті доречним видається визначити та дослідити рівні формування та реалізації нормативно-правового механізму через здійснення стислого аналізу базових правових актів, які регулюють відносини у вітчизняній системі надання соціальних послуг.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про соціальні послуги» [242] вітчизняне законодавство про соціальні послуги ґрунтується на Конституції України [157] і складається з власне цього Закону [242], інших законодавчих і нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Здійснений аналіз низки відповідних правових актів дає підстави стверджувати, що нормативно-правовий механізм реалізується на 3-х ієрархічних рівнях, на яких здійснюється нормативно-правове регулювання організації та функціонування системи надання соціальних послуг в Україні (див. *Рис. 2.3*).

Перш ніж розпочати здійснення аналізу схеми, яку подано на *Рис. 2.3*, відмітимо, що згідно зі ст. 4 Закону України «Про соціальні послуги» [242] в разі, якщо міжнародними договорами України встановлено більш високі вимоги до надання соціальних послуг, ніж ті, що передбачені законодавством України, застосовуються правила міжнародного договору. Іншими словами, вимоги і положення відповідних міжнародних нормативно-правових актів мають враховуватися суб'єктами законотворчої ініціативи та нормотворчої діяльності при розробленні відповідних правових актів на всіх трьох рівнях нормативно-правового регулювання системи. Базовими міжнародними правовими актами, які регламентують питання організації та надання соціальних послуг є :

Загальна декларація прав людини [121], прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 1948 р., у ст. 22 якої зокрема зазначається, що «кожна людина [...] має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання

гідності та для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль та міжнародного співробітництва і відповідно до структури та ресурсів кожної держави».

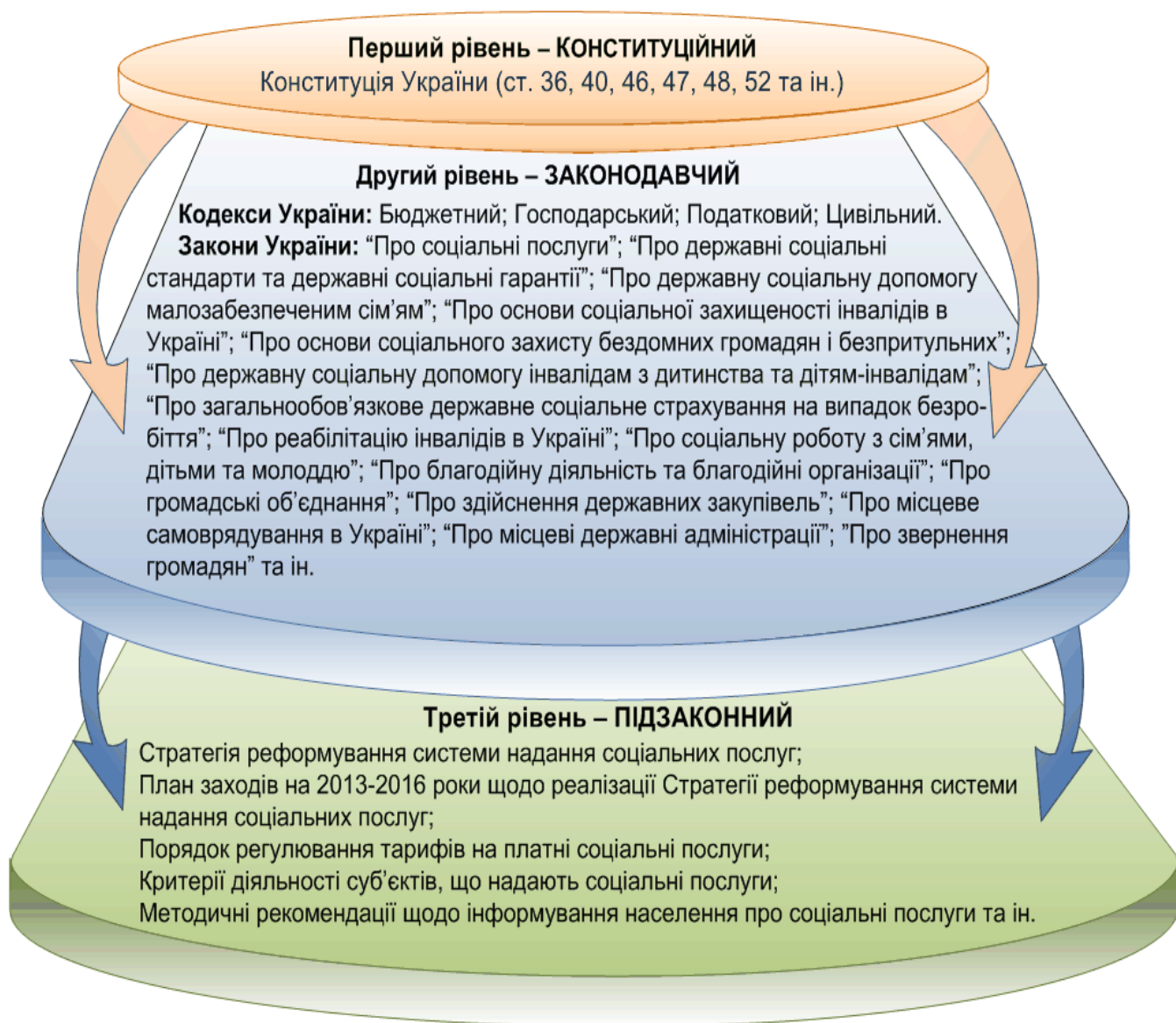


Рис. 2.3 Схематизація нормативно-правового механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні

Європейська соціальна хартія [136] визначає: право на соціальне забезпечення (ст. 12); право на соціальну і медичну допомогу (ст. 13); право на користування послугами соціальних служб (ст. 14); право сім’ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 15); право дітей і підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст.17); право на захист у випадках звільнення (ст. 24); право на захист від бідності та соціального відчуження (ст. 30) та ін.

Європейський кодекс соціального забезпечення [137], прийнятий Радою Європи 1964 р., ст. 16 проголошує надання допомоги, обчисленої відповідно до вимог цього кодексу, у вигляді періодичної грошової виплати :

- 1) захищеним категоріям економічно активного населення;
- 2) усім захищеним мешканцям, матеріальний стан яких під час дії обставини, за якої надається допомога, не перевищує встановленого рівня.

Як це видно на *Рис. 2.3, перший (конституційний) рівень* нормативно-правового механізму є базою для розроблення відповідних законів і підзаконних актів, що регламентують надання соціальних послуг. Аналіз положень Конституції України [157] дає підстави стверджувати, що в основному законі держави немає окремих правових норм, які гарантували б право громадянина на соціальні послуги. Разом з тим, у ст. 46 Конституції [157] встановлено право громадян на соціальний захист, яке включає право на соціальне забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та ін. Ст. 46 Основного Закону [157] встановлено механізм практичної реалізації права громадян на соціальний захист шляхом: гарантії загальнообов'язкового державного соціального страхування; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними; система державного соціального захисту; бюджетні соціальні видатки; надання громадянам, які потребують соціального захисту, житла безоплатно або за доступну для них плату.

Відповідно до ст. 47 Конституції України [157] держава взяла на себе зобов'язання створювати кожному громадянину можливості щодо будівництва, купівлі або взяття в оренду житла. Особам, які потребують соціального захисту, гарантовано право надання житла державою або органом місцевого самоврядування безкоштовно або за доступну для них плату. Вказаною статтею кожному громадянину гарантовано право на притулок.

Норма ст. 36 Конституції [157] гарантує усім громадянам України право на свободу вибору громадських організацій для захисту своїх прав і свобод та для задоволення своїх інтересів (економічних, соціальних, культурних та ін.).

Ст. 40 встановлено право громадян на звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб, що важливо у випадку незадоволення якістю наданих їм соціальних послуг тощо.

Ст. 48, яка гарантує кожному громадянину право на достатній життєвий рівень, ст. 52 закріплює право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та інші статті Конституції [157] також певною мірою є базою для визначення соціальних правових норм, розроблення законодавчих і підзаконних актів щодо надання соціальних послуг в Україні.

Другий (законодавчий) рівень нормативно-правового механізму (див. *Рис. 2.3*) регламентується цілою низкою законодавчих актів, до основних з яких слід віднести Бюджетний кодекс України [15], Господарський кодекс України [35], Податковий кодекс України [195], Цивільний кодекс України [322] та Закони України: «Про соціальні послуги» [242]; «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [207]; «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [209]; «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [234]; «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [240]; «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних» [233]; «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [208]; «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» [245]; «Про здійснення державних закупівель» [226]; «Про місцеве самоврядування в Україні» [231]; «Про місцеві державні адміністрації» [232]; «Про громадські об'єднання» [206]; «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [201]; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [211]; «Про звернення громадян» [225] та ін.

Як це можна бачити на *Рис. 2.3*, другий рівень нормативно-правового механізму в цілому є досить розгалуженим, що призводить до непоодиноких випадків колізій норм права у чинному законодавстві.

Третій (підзаконний) рівень нормативно-правового механізму (див. *Рис. 2.3*) утворюється низкою підзаконних актів, зокрема такими як :

Стратегія реформування системи надання соціальних послуг (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України [251]); План заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України [216]); Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [222]); Порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [237]); Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги (затверджені Постановою Кабінету Міністрів України [213]); Методичні рекомендації щодо інформування населення про соціальні послуги (затверджені Наказом Міністерства соціальної політики України [214]); Порядок атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги (затверджений Наказом Мінсоцполітики України [219]); інші відповідні нормативно-правові акти – укази Президента України, постанови, розпорядження КМУ, накази галузевого Міністерства, його територіальних органів та ін.

Підзаконні акти щодо врегулювання системи надання соціальних послуг розробляються та реалізуються в контексті Послання Президента України до Верховної Ради України, на виконання Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами [312], Програми діяльності Уряду України.

Угоду про асоціацію між Україною та ЄС⁶ [312] (далі – Угода), яку 16 вересня 2014 р. ратифіковано Верховною Радою України шляхом прийняття Закону України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року [239] і Європейським Парламентом, є безпрецедентним міжнародним правовим документом, укладеним в історії незалежної України, як своїм обсягом (містить 1200 сторінок, 43 додатки, 2 доповнення і 3 протоколи), так і за охопленням суспільних сфер. Угода визначає якісно новий формат відносин між Україною та Євросоюзом, який базується на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції». Угода має створити

⁶ *Примітка.* Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Євросоюзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

передумови для політичного і економічного розвитку України в асоціації з ЄС. Передбачається, що Угода, яка є також і найбільшим для ЄС міжнародним договором, підписаним з третьою країною за часи його існування, повинна бути імплеметована в 2017 році, що дасть Україні змогу стати повноправним членом ЄС. Глава 21 Угоди [312] визначає співробітництво між Україною та ЄС в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, зокрема шляхом просування ініціатив, що стосуються політики в галузі соціального захисту, соціального діалогу та соціального включення. Співпраця спрямована на реалізацію низки ініціатив, спрямованих на підвищення якості життя людини. Відповідно до ст. 420 Угоди [312] співробітництво між Україною та ЄС у різних сферах передбачає досягнення визначених цілей, зокрема : покращення якості людського життя; модернізації та посилення рівня соціального захисту; скорочення бідності та посилення соціальної єдності.

Окремим пунктом Угоди є співпраця у сфері реформування системи соціального захисту населення в питаннях її якості, доступності та фінансової стабільності, внаслідок чого рівень ефективності функціонування вказаної системи має підвищитися. В рамках цієї Угоди передбачається, що Сторони вживатимуть заходів щодо сприяння та стимулювання активної участі зацікавлених сторін, зокрема, соціальних партнерів, організацій громадянського суспільства, до розроблення політики та проведення реформ у сфері соціального захисту населення. Сторони розширять співробітництво з питань соціальної політики в усіх відповідних регіональних, багатосторонніх та міжнародних форумах і організаціях.

У вітчизняній системі надання соціальних послуг мають місце негативні феномени, які є серйозними вадами та перешкодами на шляху інтеграції України до ЄС. Зокрема вітчизняна система надання соціальних послуг: продовжує і надалі зберігати «рудименти» радянської системи соціального забезпечення, що базувалася на пільгах і соціальних виплатах, які підміняли належний рівень зарплати та матеріального забезпечення; за своїми параметрами не відповідає нормам і стандартам, які визначено Євросоюзом.

Так, за оцінками експертів [290, с. 3; 288, с. 285] на даний час в Україні :
різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги передбачено у 58 законах і в понад 120 підзаконних нормативно-правових актах;

чисельність українців, які мають право на використання видів пільг, встановлених чинним законодавством, становить близько 15 млн. осіб, нараховується приблизно 120 категорій пільговиків, з яких 45 категорій мають право на пільги за соціальною ознакою, а 57 – за професійною;

загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві пільг щорічно складає від 3,8 до 5,8 млрд дол. США, але фінансується незначна їх частина;

близько 70 % отримувачів державної соціальної допомоги (у різних видах і формах) не належать до категорії «бідного» населення, що свідчить про незначну адресну спрямованість державних соціальних програм;

соціальні видатки в розрахунку на одну особу складають 1677 дол. США на рік, що є одним з найнижчих показників у світі (нижчі тільки у Кореї та Мексиці).

У період виборчих кампаній в Україні соціальний захист був об'єктом завищених обіцянок і посиленої маніпуляції з боку політиків – обсяг видатків з державного консолідованого бюджету на соціальний захист збільшився в 2,6 раза, що спровокувало взяття державою на себе додаткових соціальних зобов'язань, серед яких: підвищення розмірів пенсій; впровадження пільг для категорії «діти війни»; підвищення розміру допомоги при народженні дитини.

У контексті викладено вище доцільним видається здійснити аналіз проблем реалізації нормативно-правового механізму, отримані результати якого дадуть змогу окреслити напрями його вдосконалення та державного управління системою надання соціальних послуг у цілому.

Закон України «Про соціальні послуги» [242] створив законодавчу базу для здійснення соціальної реформи та створення сучасного механізму надання соціальних послуг в Україні. Закон, у якому задекларовано перехід до форм і механізмів, притаманних європейській моделі соціального захисту та соціального забезпечення, має ліквідувати в Україні рудименти радянської моделі соцзабез, що базується на непрозорій та неефективній системі пільг і соціальних виплат.

Специфічною рисою соціального захисту населення в Україні стала успадкована з радянських часів система пільг, яка спочатку відігравала роль у відзначенні особливих заслуг людини перед суспільством. Упродовж кризового періоду 90-х рр. ХХ ст. внаслідок створення нових категорій і зростання кількості пільговиків (учасників війни, дітей війни, тощо) ця система «гіпертрофувалася» у громіздкий, розгалужений і непрозорий механізм соціального захисту. По суті, Закон [242] став «поворотною точкою» у державній соціальній політиці, змінивши пріоритети діючої системи соціального захисту, соціального обслуговування з призначення пільг і соціальних виплат громадянам на організацію надання їм адресних соціальних послуг.

В Україні існує достатньо розвинений сектор державних соціальних послуг, надання яких належить до компетенції 3-х міністерств: Мінсоцполітики України; Міністерства освіти і науки України; Міністерства охорони здоров'я України. Соціальні послуги, загальний перелік видів яких складає понад 100 найменувань, надаються близько 30 категоріям отримувачів та охоплюють приблизно 1 млн. осіб, які втратили працездатність, ветеранів війни і праці, пенсіонерів, інвалідів, інших категорій осіб, які перебувають у складній ситуації [288, с. 288].

Незважаючи на те, що Законом України «Про соціальні послуги» [242] визначено основні організаційно-правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, значна частина законодавчих норм і досі не реалізовано на практиці, що зумовлено низкою причин, основні з яких умовно можна виокремити в три блоки, які подано на *Рис. 2.4*.

Серйозним недоліком реалізації нормативно-правового механізму в реаліях сьогодення є те, що соціальні видатки з Державного Бюджету України, які спрямовуються на фінансування надання соціальних послуг, стають все більш «урізаними» та жорсткішими. З кожним роком бюджетні соціальні видатки стають «непосильним тягарем» для держави. Крім того, в ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України [15] визначено, що *бюджетні видатки* на надання соціальних послуг *призначають тільки для державних установ* (територіальні

центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів тощо).



Рис. 2.4 Схематизація базових негативних чинників нормативно-правового забезпечення системи надання соціальних послуг

Варто відмітити, що діяльність державних установ у системі надання соціальних послуг в Україні в значній мірі недофінансовується з боку держави. Де-факто, держава та місцеві органи влади виконують функції постачання та фінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги [191], а можливість спрямування бюджетних коштів для надання позабюджетною установою соціальних послуг, гарантованих державою, взагалі не передбачена у Бюджетному кодексі України [15].

В умовах фінансової підтримки, субсидіювання з боку держави виключно державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, останні стають монополістами, що спотворює ринок таких послуг. Чинне бюджетне

законодавство в Україні базується на концепції, яка передбачає, що категоріям осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, соціальні послуги надаються апріорі у бюджетних установах (а не в недержавних закладах) і фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Така норма закону порушує принцип рівноправності доступу недержавних постачальників соціальних послуг до отримання фінансування.

Можливості доступу громадських організацій до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів обмежені. Вимоги Закону України «Про соціальні послуги» [242], щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів ставлять громадські та благодійні організації у нерівні умови порівняно із державними та комунальними установами та штучно обмежують конкуренцію між ними. Для громадських і благодійних організацій законодавством передбачено конкурсні умови розподілу бюджетного фінансування для оплати їх соціальних послуг. Проте кваліфікаційні умови таких конкурсів часто є дискримінаційними (територіальний статус, місце і час реєстрації організацій тощо). Натомість для фінансування державних і комунальних установ соціального обслуговування передбачені позаконкурсні умови.

На відміну від державних і комунальних установ, громадські та благодійні організації також зобов'язані брати участь у конкурсах для визначення права оренди приміщень у державній та комунальній власності. Не передбачено для громадських організацій і державної підтримки соціальних гарантій, професійної підготовки соціальних працівників та інших кадрів, які надають соціальні послуги (семінари, курси, сертифікація довгострокової волонтерської служби).

Оскільки бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів саме для надання ними соціальних послуг, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без урахування потреб населення у соціальних послугах. Норми законодавства щодо залучення бюджетних коштів до надання соціальних послуг часто не виконуються через відсутність таких коштів. Обладнання, інше майно, що передається громадським, благодійним організаціям для надання соціальних

послуг, оподатковується податком на додану вартість.

Відповідно до ст. 14 Закону [242]: фінансування соціальних послуг має здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, та інших джерел, передбачених законодавством; у місцевих бюджетах повинні плануватися кошти, необхідні для фінансування соціальних послуг; у державному та місцевих бюджетах повинні передбачатися кошти для фінансування цільових програм надання соціальних послуг.

Однак, в державному бюджеті відповідне призначення мають лише витрати на соціальні послуги прийомних сімей і будинків сімейного типу та не передбачено окремих програм надання соціальних послуг, які надавали б можливість закупляти послуги у недержавних надавачів. Сума видатків місцевих бюджетів (видатки спеціального фонду) на соціальний захист, соціальне забезпечення, як потенційного джерела фінансування надання неурядовими організаціями соціальних послуг, є досить незначною на практиці.

Відсутність механізмів впровадження норм закону заблокувала діяльність окремих соціальних служб та унеможлиблює виконання ними заходів щодо надання соціальних послуг. Так, відповідно до положень Закону [242], підставою для надання соціальних послуг є ліцензія, яка має видаватися державним органом виконавчої влади, відповідальним за організацію та контроль за наданням соціальних послуг – Мінсоцполітики. Тобто, ліцензування є державно-управлінським інструментом, який дає змогу здійснювати відповідні види діяльності на ринку соціальних послуг лише тим надавачам послуг, які дотримуються мінімальних вимог, визначених державою. Таким чином, інструмент ліцензування гарантує громадянам право отримання від надавачів соціальних послуг відповідного їх рівня, не нижчого встановленого державою.

Право на професійну діяльність у сфері надання соціальних послуг визначалося в ст. 16 вказаного Закону [242], в якій зазначалося, що «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Втім, яка саме діяльність вважається професійною у цій сфері і які види послуг

підлягають ліцензуванню законодавством не визначено. Більш того, 15 грудня 2009 р. після внесення змін до законів щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні дану статтю закону було виключено. Таким чином, існування прогалини в законодавстві, пов'язаної з відсутністю інструменту ліцензування, на даний період перешкоджає неурядовим організаціям, які надають соціальні послуги (громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг), мати доступ до державних фондів. Більш того, діяльність даних організацій є незаконною, оскільки вони, згідно даного Закону, повинні бути ліцензовані, а ліцензію отримати неможливо за відсутністю такого інструменту. Наразі серед фахівців соціальної галузі і науковців існує невизначеність та ведуться дискусії, як щодо впровадження процедури видачі ліцензій, так і щодо критеріїв, за яким необхідно встановлювати ліцензійні умови (чи за видом послуг, чи за видом соціального закладу, чи за цільовою групою отримувачів послуг).

Перешкодою на шляху до ліцензування «професійної діяльності в сфері соціальних послуг» залишається термінологічна невизначеність поняття «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг», що стоїть на заваді нормативно-правового врегулювання умов ліцензування такої діяльності. Незважаючи на те, що дану професійну діяльність було включено до переліку видів *господарської діяльності*, яку податкове законодавство України визначає, як «будь-яка діяльність особи, направлена на отримання доходу в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, у разі коли безпосередня участь такої особи в організації такої діяльності є регулярною, постійною та суттєвою», соціальні послуги, здебільшого, не є економічною діяльністю. Зокрема, такі недержавні суб'єкти надання соціальних послуг, як громадські та благодійні організації, не мають на меті отримання прибутку, тому необхідно спростити їх доступ до ринку надання соціальних послуг.

Кожний громадянин має право знати перелік соціальних послуг, який встановлений і гарантований державою, а також стандарти якості таких послуг. А відтак, актуалізується питання розроблення та впровадження такого державно-

управлінського інструменту надання соціальних послуг, як стандартизація таких послуг, яка, насамперед, пов'язана з розробленням нормативів, норм, правил, які відповідним нормативно-правовим актом регламентують технологію, обсяг та якість надання соціальних послуг. Регламент надання соціальної послуги, який також має бути закріпленим нормативно-правовим актом, має визначати терміни, послідовність дій та прийняття рішень, а також порядок взаємодії структурних підрозділів і посадових осіб державних і комунальних установ, громадських організацій та приватних підприємців у процесі надання соціальних послуг. Такі акти мають визначити перелік безоплатних соціальних послуг, які гарантує надати держава кожному громадянину в разі виникнення складних життєвих обставин (інвалідності, самотньої старості, хвороби, стихійного лиха тощо).

У контексті викладеного вище варто розглянути проект Закону України від 18 вересня 2015 року № 3146 «Про соціальні послуги» [244], ініціатором якого є Кабмін України. Вказаним законопроектом пропонується прийняти нову редакцію Закону, при цьому чинний Закон України «Про соціальні послуги» [242] визнається таким, що втратив чинність. Метою законопроекту [244] є удосконалення діючого законодавства, зокрема в частині адміністрування соціальних послуг, підвищення статусу соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги, забезпечення захисту прав осіб, які отримують соціальні послуги, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань організації надання соціальних послуг за місцем проживання осіб, які отримують такі послуги.

Станом на 1 грудня 2015 року законопроект [244] за результатами його розгляду у першому читанні прийнято у Верховній Раді України за основу та повернуто на доопрацювання. Найбільш вагомими зауваженнями і пропозиціями, висловлених до законопроекту [244] є: відсутність у законопроекті переконливих аргументів на користь прийняття нового Закону України «Про соціальні послуги»; недоліки в запропонованих термінах, зокрема система надання соціальних послуг, які вимагають доопрацювання; дублювання окремих повноважень МДА та ОМС у сфері надання соціальних послуг; відсутність

розмежування соціальних послуг за суб'єктами їх надання.

2.3 Сучасна модель фінансового механізму державного управління системою соціальних послуг

За оцінками багатьох експертів вітчизняна система фінансового забезпечення сфери соціального захисту населення та соціального забезпечення, складовою якої є надання соціальних послуг, є неефективною. Вони слушно акцентують увагу на тому, що така система базується на неефективних соціальних грошових виплатах, цілій низці громіздких і непрозорих пільг, які були притаманні моделі соціального забезпечення радянських часів. А відтак, діючи в Україні модель соціального захисту та соціального забезпечення необхідно якнайшвидше реформувати оскільки фінансування даної системи є «непосильним тягарем для нашої держави» [290, с. 6-7, 95]. З огляду на євроінтеграційні наміри України така система далека від сучасної, економічної обґрунтованої та дієвої моделі соціального захисту населення зразка країн ЄС.

Фінансування системи надання соціальних послуг здійснюється відповідно до бюджетного законодавства, зокрема Бюджетного Кодексу України [15], законами про Державний Бюджет України, які щорічно приймаються Верховною Радою України, та визначається ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [242]. Аналіз перерахованих правових актів дає підстави виокремити джерела фінансування в державні та недержавні (див. *Рис. 2.5*).

Вказаною вище статтею Закону [242] визначено, що в державному та місцевих бюджетах повинні передбачатися кошти для фінансування цільових програм надання соціальних послуг, а в місцевих бюджетах повинні плануватися кошти, необхідні для фінансування соціальних послуг. Фінансування територіальних програм розвитку соціальних послуг здійснюється за рахунок виділених місцевому бюджету цільових субвенцій чи шляхом кооперування коштів місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів. Законом також передбачено, що фізичним особам, які надають соціальні послуги, призначаються і виплачуються компенсаційні виплати, порядок та розміри яких затверджено

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 558 [221]. Компенсація призначається і виплачується органом праці та соціального захисту населення виходячи з прожиткового мінімуму для працездатних осіб.



Рис. 2.5 Схеми джерел фінансування системи надання соціальних послуг в Україні [242]

Аналіз світової практики фінансування систем соціального захисту населення [110, с. 87] дає підстави стверджувати, що в цьому контексті в Україні використовуються не всі джерела фінансування вказаної системи. Так у багатьох країнах світу для фінансування соціальної сфери, крім бюджетних коштів, використовуються такі джерела, як : відповідні податкові пільги, відшкодування та відстрочки; кредити; власні кошти громадян; страхові внески до державних і недержавних страхових фондів; усупільнення нових коштів підприємств у

вигляді їх зобов'язань щодо виконання соціальних функцій; громадські ініціативи (різні фонди, збори); надання державного майна для функціонування соціальної сфери, використання державної інфраструктури та ін.

Стисло розглянувши законодавчу та нормативно-правову базу фінансування системи надання соціальних послуг, проаналізуємо сучасну практику, стан і тенденції її реалізації. Фінансування надання соціальних послуг здійснюється в системі соціального захисту. З цією метою доречно здійснити аналіз динаміки соціальних видатків з Державного бюджету України та часток у них видатків, спрямованих на надання соціальних послуг упродовж 2007-2014 рр., використовуючи офіційні дані та повідомлення Мінфіну України [133].

Сфера соціального захисту та соціального забезпечення є найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України, яка за показниками валових обсягів випереджає сфери охорони здоров'я, освіти та видатки на економічну діяльність. Аналіз динаміки показників обсягів річних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні свідчить про їх тенденцію до зростання, як у відсотках до загальної суми зведеного бюджету, так і до показника ВВП країни (див. *Таблиця 2.4*).

Таблиця 2.4

Динаміка показників обсягів річних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні впродовж 2007-2014 рр. [182, с. 9; 196]

	Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, млрд. грн.	у % до загальної суми зведеного бюджету	У % до ВВП
2007	48,5	21,4	6,7
2008	74,1	23,8	7,8
2009	78,8	25,4	8,6
2010	104,6	27,6	9,7
2011	105,6	25,0	8,1
2012	125,4	25,3	8,9
2013	88,5	21,9	6,1

2014	80,5	18,7	5,3
------	------	------	-----

В 2010 р. ці видатки, які можна розглядати як політично вмотивованими, становили найбільшу частку у зведеному бюджеті. Більш переконливим доказом цього є бюджетні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення в 2007 р., частка яких зросла до 28% загальної суми видатків зведеного бюджету та склала 9,1% ВВП. У 2007 р. соціальний розвиток був визначений одним із політичних пріоритетів України. В 2008 р. політика уряду країни була спрямована на економічний розвиток, що призвело до збільшення видатків на економічну діяльність і скорочення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення до 23,7% від усіх видатків зведеного бюджету, що склало 7,6% ВВП у відповідному році. У 2011 р. у зв'язку з необхідністю подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи державна політика в Україні була направлена на збільшення видатків на економічну діяльність, що зумовило скорочення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення до 25,0% від усіх видатків зведеного бюджету або 8,0% до ВВП. В 2013-2014 рр. фактичні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення помітно скоротилися : на 37 млрд. грн. та 8 млрд. грн. порівняно з попередніми роками. За цією статтею видатків спостерігається і зменшення відсотків до загальної суми зведеного бюджету – на 3,4 % і 3,2 % відповідно до 2012 р. і 2013 р. У 2014 р. цей показник сягнув свого мінімуму за останніх 10 років – 18,7 % (див. *Таблиця 2.4*).

Аналіз показників видатків Державного бюджету України в 2013-2014 рр. за статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення» в структурі видатків за іншими статтями дає підстави стверджувати наступне (див. *Таблиця 2.5*):

фактичні видатки Держбюджету України за вказаною статтею складають 83,3% або на 16,7 % запланованого державою фінансування сфера соціального захисту та соціального забезпечення недоотримала;

фактичні видатки з Держбюджету України протягом досліджуваного періоду були меншими на такі важливі соціальні сфери, як освіта (92,7 %), охорона здоров'я (81,3 %), так і на економічну діяльність (83,3 %);

лева частку фактичних видатків (184,4 %) з державного бюджету було спрямовано на оборону, що можна пояснити проведенням антитерористичної операції на Донбасі, переоснащенням Збройних Сил України.

Таблиця 2.5

Видатки Державного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення в структурі інших статей видатків у 2013-2014 рр. [196]

Показники	Фактично в 2013 р., млрд. грн.			Фактично в 2014 р., млрд. грн.			Темпи росту, у %		
	Загал. фонд	Спец. фонд	Всього	Загал. фонд	Спец. фонд	Всього	Загал. фонд	Спец. Фонд	Всього
Видатки	360,85	42,60	403,46	371,15	58,96	430,11	102,9	138,4	106,6
Соц. захист та соціальне забезпечення	88,29	0,26	88,55	73,54	7,01	80,55	83,3	–	91
Охорона здоров'я	11,14	1,74	12,89	8,48	1,99	10,48	76,1	114,7	81,3
Освіта	21,08	9,87	30,94	19,49	9,19	28,67	92,5	93,1	92,7
Економічна діяльність	23,75	17,55	41,30	16,94	17,47	34,41	71,3	99,6	83,3
Оборона	13,96	0,88	14,84	26,01	1,35	27,36	186,3	153,4	184,4

Узагальнюючи, можна зробити висновок що показники видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні мають виразну тенденцію до зменшення. В 2012 р. порівняно з 2011 р. видатки загального фонду місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли на 7,9 млрд. грн., або на 20 % (у 2011 р. приріст до 2010 р. становив 9,7 млрд. грн., або 32,5 %).

У 2012 р. з державного бюджету місцевим бюджетам було виділено додаткові дотації та субвенції на : виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям – 33,3 млрд. грн.; покращення надання соціальних послуг найуразливішим верствам населення – 380,9 млн. грн.; дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-

вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 372,8 млн. грн.; підвищення рівня матеріального забезпечення інвалідів I чи II групи внаслідок психічного розладу – 228,1 млн. грн.

У цілому з 2005 р. до 2014 р. динаміка видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення є позитивною, як і темпи їх росту порівняно з попереднім роком (див. *Таблиця 2.6*). Втім, лєвова частка вказаних вище видатків спрямовувалася на виплату підвищених пенсій, державних соціальних виплат, допомоги, пільг, субсидій та ін.

Таблиця 2.6

**Динаміка видатків Зведеного бюджету України
на соціальний захист та соціальне забезпечення⁷ за 2005-2014 роки**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, млрд грн	39,9	41,4	48,5	74,1	78,8	104,5	105,4	125,3	145,1	138,0
у % до загальних видатків Бюджету	28,2	23,6	21,5	24,0	25,6	27,7	25,3	25,4	28,7	26,4
Темпи росту до минулого року, у %		103,8	117,1	152,8	106,3	132,6	100,9	118,9	115,8	95,1

Проаналізуємо окремо видатки Держбюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення (див. *Таблиця 2.7*). Частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в загальних видатках Держбюджету України у 2013 р. склала 19 %. Видатки державного бюджету на фінансування даної статті в 2013 р. порівняно з 2012 р. збільшилися на 18,4 % (або на 11,7 млрд грн), у тому

⁷ Примітка. Розроблено автором на підставі даних джерела [4, с. 478].

числі за загальним фондом державного бюджету – на 19,7 %.

Таблиця 2.7

Видатки Державного бюджету України за статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення» у порівнянні до загальних видатків [133]

	Державний бюджет, в т. ч.		Загальний фонд	
	Фактично, млрд. грн.	Темпи росту до 2013 р., %	Фактично, млрд. грн.	Темпи зростання до 2013 р., %
Соціальний захист та соціальне забезпечення	75,25	118,4	71,17	119,7
Всього видатків	395,68	118,7	343,59	119,6

Видатки у розрізі статті «соціальний захист та соціальне забезпечення» у 2013 р. було використано на: соціальний захист пенсіонерів – 64,5 млрд грн, із яких 45,4 млрд грн було використано в межах бюджетної програми «Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищення до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами»; 15,3 млрд грн – бюджетної програми «Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій»; соціальний захист інших категорій населення – 7,2 млрд грн; соціальний захист на випадок непрацевдатності – 1,1 млрд грн; вирішення житлового питання – 1,1 млрд грн; соціальний захист ветеранів війни та праці – 0,8 млрд грн;

У 2013 р. за рахунок вищезазначених коштів здійснювалися видатки на фінансову підтримку статутної діяльності 21 всеукраїнської громадської організації ветеранів війни та праці, соціальний захист сім'ї, дітей і молоді, соціальний захист безробітних, придбання реабілітаційного обладнання, здійснення заходів реабілітації, цілої низки виплат компенсації, допомоги та ін. Слід відмітити, що в реаліях сьогодення зменшення видатків з державного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення зумовлене необхідністю запобігання неконтрольованій інфляції та економічній кризі. Втім, як свідчить практика, таке «заощадження» на соціальних видатках призводить до зменшення

споживчих можливостей вразливих верств населення та зниження рівня їх життя, поглиблення диспропорцій у можливостях доступу до соціальних та інших послуг, маргіналізації багатьох жителів (особливо сільських територій) та є передумовою для соціальних напруженості та заворушень [5, с. 90].

На підставі здійсненого вище аналізу інформаційних ресурсів, розміщених на веб-сторінці Мінфіну про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України [133] неможливо чітко та по суті встановити обсяги державних коштів, виділених і витрачених на надання соціальних послуг. Це пояснюється тим, що наразі фактично не ведеться окремо збір та облік відповідних статистичних показників. Наявні показники обсягів видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, що відображається у Зведеному Державному бюджеті України, не розкривають у повній мірі реального обсягу бюджетного фінансування, яке спрямовується на надання соціальних послуг, та не деталізують його. Певною мірою це пояснюється тим, що відповідно до діючої системи бухгалтерського обліку, окремі складові видатків на фінансування соціальних послуг, соціальних виплат включаються до інших видаткових статей бюджету, а саме до видатків на [290, с. 79]: житлово-комунальне господарство; освіту; духовний і фізичний розвиток; охорону здоров'я; громадський порядок та оборону тощо.

Варто відмітити, що виявити статистичні дані щодо витрат на соціальні послуги в зарубіжних країнах є також питанням непростим. У країнах Європи поширеними є показники витрат на соціальне забезпечення у відсотках до показника ВВП, які коливаються у межах 1-3 % [197, с. 32-33].

Досліджуючи фінансовий механізм державного управління системою надання соціальних послуг, слід зазначити, що відповідно до частини третьої ст. 143 Конституції України [157] держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [242] фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань), коштів одержувачів соціальних послуг та інших джерел, передбачених законодавством. У місцевих бюджетах повинні плануватися кошти, необхідні для фінансування соціальних послуг. У державному та місцевих бюджетах повинні передбачатися кошти для фінансування цільових програм з надання соціальних послуг. Фінансування територіальних програм розвитку соціальних послуг здійснюється за рахунок виділених місцевому бюджету цільових субвенцій чи шляхом кооперування коштів місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів.

Де-юре, як вже зазначалося вище, органи державного управління повинні фінансувати здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень, зокрема щодо надання соціальних послуг, у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету. Де-факто, натомість щороку має місце постійний дефіцит бюджету, який збільшується. За інформаційними повідомленнями Мінфіну [133]: дефіцит Державного бюджету України в 2013 р. становив 53,39 млрд грн. (в 2,3 рази або на 29,83 млрд грн більше порівняно з 2014 р.); станом на серпень 2015 р. 37,75 млрд грн (у січні 2014 р. – 1,64 млрд грн). Дефіцит держбюджету зумовлює недофінансування сфери соціальних послуг, яке склалось в межах 40%.

Відповідно до ст. 13 вказаного вище Закон [242] місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування можуть укладати договір щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг з недержавними суб'єктами та здійснювати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг. Аналізом виявлено, що станом на сьогодні у державному і місцевих бюджетах не запроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надавати неприбуткові організації. Так ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України [15] визначено, що бюджетні видатки на надання соціальних послуг можуть виділятися через державні програми

соціального забезпечення тільки для державних установ.

Відповідно ст. 87 п. 9 Бюджетного кодексу України [15] до видатків Державного бюджету України належать видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, які в основному спрямовуються на : виплату пенсій; державні програми соціальної допомоги (грошова допомога, різні компенсації, відшкодування, стипендії, програми соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи); підтримку організацій соціальної сфери; державні соціальні програми. Тобто, на рівні державного бюджету видатки на надання соціальних послуг не передбачаються.

Відповідно до ст. 89 п. 4 Бюджетного кодексу України [15] видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського і обласного значення можуть спрямовуватися на соціальний захист та соціальне забезпечення, зокрема на :

а) державні програми соціального забезпечення – територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

б) державні програми соціального захисту – допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям; виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги, компенсації та виплати державної соціальної допомоги окремим категоріям громадян.

На підставі аналізу викладеного вище можна стверджувати, що недоліком функціонування фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні є «пробіли» в положеннях статей Бюджетного кодексу України [15], які регламентують видатки на соціальний

захист і соціальне забезпечення. Відповідно до чинного бюджетного законодавства кошти з бюджетів різних рівнів спрямовуються виключно до державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, які знаходяться у державній власності, а управління ними здійснюється ЦОВВ.

Ст. 12 Закону України «Про соціальні послуги» [242] передбачено, що система надання соціальних послуг складається з секторів державного та недержавного (громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг). Проте, у державному бюджеті не передбачено можливостей фінансування позабюджетних установ та немає окремих програм надання соціальних послуг, які б уможлилювали закупляти послуги у недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги. Іншими словами, в державному та місцевих бюджетах не запроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надаватися неурядовими організаціями за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення. Обсяги видатків місцевих бюджетів (видатки спеціального фонду) на соціальний захист, соціальне забезпечення, як потенційного джерела фінансування недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги, є досить незначною на практиці.

Експерти звертають увагу на: недосконалість фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг, що не дає змогу на практиці реалізовувати заходи, які визначено положеннями статей Закону України «Про соціальні послуги» [242]; низьку платоспроможність громадян, що гальмує процес надання платних соціальних послуг. Це певною мірою було підтверджено в ході проведення опитування, результати якого засвідчили, що досвід населення щодо отримання безоплатних соціальних послуг є незначним – про нього повідомили лише 16% респондентів, з яких більше половини (58%) позитивно оцінили цей досвід. У переважній більшості ці громадяни звертались до місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, а також до центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центру професійної, медичної чи соціальної реабілітації інвалідів, територіального центру соціального

обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян. При цьому, з усіх видів отриманих послуг найчастіше називали грошову допомогу. Інші види послуг отримувала незначна кількість опитаних.

Аналіз кращої європейської практики [342, с. 30] свідчить, що недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги отримують значно більшу фінансову підтримку з державного бюджету. В скандинавській моделі надання соціальних послуг відсоток державного фінансування (далі – ВДФ) у валових доходах недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги складає 25-35 %, який розглядається низьким (!), оскільки НДО спроможні самостійно забезпечити себе необхідними ресурсами шляхом волонтерства, членських внесків, генерування доходів, пожертвувань тощо. В англосаксонській моделі надання соціальних послуг ВДФ у валових доходах НДО складає 35-55 %. Додатково, не враховуючи обсяги фінансування, отриманих на контрактній основі з боку держави, НДО мають власні кошти, а також благодійні та власні джерела доходів. У континентальній моделі надання соціальних послуг (Німеччина, Франція та ін.) НДО є основними суб'єктами надання соціальних послуг – держава здійснює фінансування соціальних послуг через систему «платежів третій сторонні» (third-party payments) – грантів або субсидій. Частка державного фінансування в цій моделі коливається в межах 55%-75 % доходу НДО. У перехідних моделях надання соціальних послуг (Греція, Португалія, Кіпр, інші країни ЦСЄ та Середземномор'я) значимість НДО в наданні соціальних послуг нівелюється, а їх ВДФ у валових доходах НДО складає менше 25 %.

У країнах ЄС виразною є диверсифікація джерел фінансового забезпечення систем надання соціальних послуг, до яких можна віднести такі [306, с. 31, 80]: державний, місцевий бюджет; спеціалізовані фонди; грошові внески за надані послуги; місцеві фонди; державні, міжнародні програми; дотації; альтернативні джерела (внески за ліцензування, лотерейні фонди).

Обсяги фінансування державою недержавного, «третього сектору» є базовим показником оцінки рівня самостійності НДО. Практично у всіх країнах Європи загальний обсяг коштів державного фінансування НДО має тенденцію до

зростання : у Швеції, Норвегія НДО отримують від держави в межах 30% своїх сукупних доходів; Бельгії, Ірландії – понад 70%; у країнах ЦСЄ – приблизно 20% (Словаччина), 40% (Чехія). Щорічні обсяги прямого фінансування Європейською комісією проектів НДО перевищує 1 млрд євро.

Тобто, в країнах Європи нарощують потенціал і самостійність НДО, що дає їм змогу бути з державою рівноправними, стратегічними партнерами у формуванні та здійсненні політики надання соціальних послуг. З'являються сподівання, що недолік, пов'язаний з нівелюванням значення та потреби у фінансуванні недержавних суб'єктів надання соціальних послуг в Україні, буде усунено, а інститути громадянського суспільства, зокрема недержавні та неприбуткові організації, отримають доступ до державної фінансової та благодійної підтримки. Підставою для такого оптимізму є прийняття Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [248]. Стратегією передбачено запровадити громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилити вплив інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію, сприяти благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності.

Оприлюднені Рахунковою палатою результати аудиту [285] діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в частині виконання повноважень з реалізації державної політики у галузі соціального забезпечення та соціального захисту свідчать, що відповідні ЦОВВ та МДА не виконують норм законів України «Про соціальні послуги» [242], «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [207] щодо надання людям похилого віку та інвалідам безоплатних соціальних послуг в обсягах, визначених державними стандартами соціального обслуговування [124].

Це дає підстави стверджувати про недофінансування та неефективність використання коштів, виділених з Держбюджету на соціальний захист вразливих верств населення, а також неспроможність забезпечувати фінансування взятих на себе соціальних гарантій та зобов'язань у достатніх обсягах. Це можна пояснити

кризовими процесами в фінансово-економічній і політичній системах України. Певною мірою пом'якшити вплив негативних наслідків цих процесів на систему надання соціальних послуг шляхом заощадження соціальних видатків з Держбюджету могло б поширення благодійної діяльності.

Проте, як свідчить аналіз вітчизняного досвіду, цей вид діяльності знаходиться в занепаді: у світовому рейтингу благодійності Україна посідає 150 місце (серед 153 держав) та останнє місце з-поміж 26 держав ЦСЄ. Для порівняння: якщо в Нідерландах один благодійний фонд припадає на 100 осіб цієї країни, то в Україні – 4 тис. осіб. Варто також відмітити, що в Україні в Держбюджеті не передбачається коштів для підтримки благодійних організацій.

2.4 Кадровий, освітній і науково-прикладний механізми в державному управлінні системою надання соціальних послуг

«Кадри вирішують все» – ця фраза стала крилатою ще за радянських часів. У реаліях сьогодення України кадрове забезпечення не тільки не втратило своєї актуальності, а, навпаки, набуває ще більшої важливості. В епоху постіндустріального суспільства, бурхливого розвитку новітніх технологій, повсюдного їх впровадження, глобалізації економіки, ринкових відносин та соціальної сфери кадрове забезпечення набуває особливого значення, має свої особливості та наповнюється новим змістом.

З практики відомо, що кваліфіковані соціальні працівники є «наріжним каменем» кадрового забезпечення системи соціальних послуг, який значною мірою детермінує ефективність, якість та інші параметри надання таких послуг. У цьому контексті кадрове забезпечення є беззаперечно важливим механізмом державного управління системою соціальних послуг. Про важливість кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг свідчить виокремлення його в 17 ст. Закону України «Про соціальні послуги» [242].

Кадрове забезпечення в системі надання соціальних послуг здійснюють відповідні уповноважені суб'єкти управління, структурні підрозділи (служби, департаменти, управління та відділи кадрів та ін.), а також відповідні посадові

особи. Сутність кадрового забезпечення системи надання соціальних послуг полягає в діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації державної кадрової політики з метою забезпечення належного її функціонування. Кадрове забезпечення надання соціальних послуг визначено ст. 17 Закону України «Про соціальні послуги» [242], відповідно до якої надавати соціальні послуги можуть професійні фахівці, підготовлені особи, а також волонтери на безоплатній основі. Відповідно до ст. 1 вказаного закону [242]:

соціальний працівник - професійно підготовлений фахівець, що має необхідну кваліфікацію у сфері соціальної роботи та надає соціальні послуги;

соціальний робітник - особа, яка надає соціальні послуги та має підготовку, що відповідає вимогам та характеру роботи, що виконується.

Кадрове забезпечення системи надання соціальних послуг є специфічною, повторюваною діяльністю, яка здійснюється в процесі управління цією системою. Кадрове забезпечення, яке доцільно розглядати в контексті кадрової політики, є видом діяльності, що передбачає систематичне вжиття низки відповідних заходів з дотриманням певної впорядкованості – циклу взаємопов'язаних між собою дій. На Рис. 2.6 подано схему циклу базових фаз кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг (далі – кадровий механізм).



Рис. 2.6 Схема циклу базових фаз кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг

Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації соціальних працівників є важливими складовими в кадровому механізмі державного управління системою надання соціальних послуг. З практики відомо, що низькі рівні освітньої підготовки, кваліфікації та професіоналізму соціальних працівників зумовлюють неналежне виконання покладених на них обов'язків і функціональних повноважень, знижують ефективність використання бюджетних соціальних видатків, інших ресурсів в системі надання соціальних послуг.

Важливою компонентою кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг є оцінка професійної діяльності соціальних працівників (див. Рис. 2.6) через проведення атестації. Цей інструмент застосовується до соціальних працівників, фахівців, що надають соціальні послуги в державних і недержавних установах. На практиці проведення атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги є здебільше формальним, оскільки оцінка результатів їх роботи необхідно здійснювати на підставі визначених на державному рівні стандартів якості надання соціальних послуг, деякі з них на стадії впровадження, а деякі тільки розробляються.

Порядок атестації та кваліфікаційні вимоги до соціальних працівників, інших фахівців, які надають соціальні послуги, визначено Наказом Мінсоцполітики України від 1 жовтня 2012 року № 612 [219]. Порядком атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги, визначено процедуру та умови проведення атестації соціальних працівників, інших фахівців, які за кваліфікаційними характеристиками посад здійснюють надання соціальних послуг та зайняті в установах і закладах, що надають такі послуги, і які не є державними службовцями. Атестація соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги, проводиться з метою підвищення рівня професійної діяльності таких працівників шляхом оцінки результатів їх роботи, ділових і професійних якостей, виявлених працівниками при виконанні їх службових обов'язків, визначених професійно-кваліфікаційними характеристиками посад та відображених у посадових інструкціях, затверджених керівниками закладів і установ, які надають соціальні послуги. Кваліфікаційні

характеристики посад цих працівників визначаються Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників «Випуск 80. Соціальні послуги», затвердженим наказом галузевого міністерства від 14 жовтня 2005 р. № 324 [49].

Як свідчать результати дослідження [126, с. 30], стан кадрового забезпечення вітчизняної системи соціальних послуг та сфери соціального захисту населення в цілому є незадовільним. В Україні існує гострий дефіцит кваліфікованих кадрів з соціальної роботи: соціальні служби, установи, заклади невідкладно потребують соціальних працівників, фахівців різної спеціалізації та рівнів підготовки. З 149 тис. осіб, що працюють в установах, закладах, територіальних органах Мінсоцполітики тільки 16,5 тис. осіб або кожний 9-й соціальний працівник отримав відповідну профільну вищу освіту.

На підставі набутого емпіричного досвіду автора та аналізу джерел [38, с. 6, 34; 129] можна виокремити проблеми та недоліки кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг, до найбільш гострих з яких слід віднести такі :

звільнення кваліфікованих соціальних працівників з роботи через низьку заробітну плату, неналежні соціально-побутові умови, соціальні гарантії – робота соціального працівника, що надає соціальні послуги є низько оплачуваною, діюча система оплати праці не враховує зміст, складну специфіку та обсяг виконуваної соціальними працівниками роботи, її складності, умови їх проживання в сільській місцевості, де мешкає переважна більшість клієнтів соціальних послуг, є незадовільними, що в поєднанні іншими негативними суспільними явищами (соціальна незахищеність, маргіналізація працюючого населення, дезорієнтація суспільних цінностей та ін.) призводить до низького престижу професії соціального працівника, їх звільнення з роботи;

низький рівень кваліфікації кадрів – соціальні працівники, які працюють у системі надання соціальних послуг є особи переважного старшого віку, які не виявляють бажання навчатися та впроваджувати інноваційні методи соціальної роботи, сучасні технології тощо; на практиці оцінювання результатів професійної діяльності та атестація соціальних працівників здебільшого здійснюються

формально; недостатня робота щодо професійної орієнтації молоді, відбору і навчання, впровадження сучасних соціальних технологій;

«мінізація» ринку праці – у трудових відносинах між роботодавцями та соціальними працівниками мають місце корупційні прояви, зловживання, які певною мірою зумовлені неврегульованістю умов конкурсного відбору та призначення на посади, положень антикорупційного законодавства;

відсутність в системі надання соціальних послуг на державному, регіональному та галузевому рівнях *моніторингу та прогнозування реальних потреб в кваліфікованих кадрах, фахівцях з вищою освітою, у їх навчанні, підготовці* – існує неузгодженість, дисонанс у формуванні, забезпеченні виконання держзамовлення на підготовку кваліфікованих кадрів, фахових соціальних працівників з вищою освітою та в їх працевлаштуванні, невідповідність такого замовлення з визначеними державою пріоритетами соціально-економічного розвитку; отримання освіти за фахом соціального працівника не гарантує його власникові забезпечення першим робочим місцем, а здобуття післядипломної освіти – кар'єрного зростання; на практиці поширеною є тенденція щодо обмеження можливостей доступу молоді з малозабезпечених сімей до отримання вищої освіти за фахом соціального працівника;

відсутність визначеної на державному рівні єдиної моделі професійної підготовки соціальних працівників, у 2014 р. на засіданні науково-методичної комісії Міністерства освіти і науки України затверджена нормативна частина стандарту галузі знань 23 «Соціальна робота» спеціальності «соціальна робота», але не затверджено компетенції які має набути випускник цієї спеціальності під час професійної підготовки, не розроблено стандарти спеціалізацій з підготовки фахівців щодо надання соціальних послуг конкретним категоріям клієнтів;

відсутність системи безперервного професійного навчання кадрів – система підвищення кваліфікації та перепідготовки соціальних працівників не зорієнтована на здобуття спеціальних знань, набуття вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою, зміст такого навчання не відповідає вимогам сьогодення; система оцінювання здобутих соціальними

працівниками знань, набутих умінь і навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації не є уніфікованою та узгодженою;

відсутність державної кадрової політики в системі надання соціальних послуг, розробленої та здійсненої на базі результатів наукових досліджень.

Кадровий механізм державного управління системою надання соціальних послуг тісно пов'язаний з іншим механізмом – освітнім. Ці механізми мають певну схожість та взаємодоповнюють один одного. Проаналізуємо більш ґрунтовно освітній механізм державного управління соціальними послугами.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про вищу освіту» [242] в Україні можна отримати освіту за спеціальністю «соціальна робота» таких освітньо-кваліфікаційних рівнів: молодший спеціаліст; бакалавр; спеціаліст; магістр. Професійну підготовку фахівців з вищою освітою для надання соціальних послуг проводять інститути, факультети, кафедри та відділення з соціальної роботи вищих навчальних закладів України.

У вищих навчальних закладах (далі – ВНЗ) підготовка фахівців всіх освітньо-кваліфікаційних рівнів за вказаними напрямом і спеціальністю здійснюється за відповідними освітньо-професійними програмами, в яких визначено відповідні вимоги до рівня оволодіння певною сукупністю умінь, навичок, необхідних для майбутньої професійної діяльності. На даний час в Україні освіту за спеціальністю «соціальна робота» галузі знань 23 «Соціальна робота» можна отримати в більш ніж 50-ти навчальних закладах I – IV рівнів акредитації, в галузевих інститутах, інститутах післядипломної освіти та перекваліфікації. Провідними ВНЗ України, що здійснюють підготовку в галузі знань 23 «Соціальна робота» є: Київський національний університет ім. Т. Г. Шевченка, Національний педагогічний університет ім. М. Драгоманова, Національний університет «Києво-Могилянська Академія», Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля, Донецький державний університет ім. Лесі Українки, Харківський державний педагогічний університет ім. Г. С. Сковороди, Львівський державний університет «Львівська політехніка», Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» та ін. Варто також

відмітити, що в нашій країні за вказаною галуззю знань відчутній науковий напрям підготовки наукових кадрів в аспірантурі та докторантурі [126, с. 30-33].

Відповідно до ст. 7 п. 6 Закону України «Про вищу освіту» [202], який встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, документ про вищу освіту державного зразка видається ВНЗ тільки за акредитованою освітньою програмою. В Україні немає на сьогодні узгоджених, уніфікованих навчальних планів, дисциплін, програм практики, інших навчальних документів щодо галузі знань 23 «Соціальна робота». Навчально-методичною базою для навчання фахівців за напрямом підготовки «соціальна робота» є переважно відповідні напрацьовані за кордоном досвід і практика, експертно-аналітичні матеріали міжнародних проектів, здійснених в Україні. В даний час відсутня загальноприйнята на державному рівні уніфікована модель освітньо-професійної підготовки соціальних працівників.

На сьогодні переважна більшість соціальних служб, установ сфери надання соціальних послуг в Україні має державну форму власності та відносяться до державного суспільного сектору. Втім, сучасна практика підготовки соціальних працівників у ВНЗ свідчить про відсутність у навчальних планах вивчення дисциплін з державного управління соціальними службами, цією галуззю в цілому, відсутні також відповідні підручники. Як наслідок, випускники ВНЗ за фахом соціальний працівник погано обізнані про рівні державного управління системами соціальних послуг та соціального захисту, функціональними повноваженнями, що виконують відповідні центральні, регіональні та місцеві органи управління, їх рівні взаємодії та відповідальності тощо.

Важливим аспектом освітнього механізму державного управління системою надання соціальних послуг є підвищення кваліфікації та перепідготовка соціальних працівників, яка має проводитися з урахуванням кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду, сучасних інноваційних підходів, здійснюваних в Україні реформ. Система надання соціальних послуг не може функціонувати ефективно, а ст. 17 Закону України «Про соціальні послуги» [242], яка визначає вимоги до кадрового забезпечення сфери таких послуг, виконуватися

повною мірою, якщо тільки 19 % працівників цієї галузі мають вищу фахову освіту [126, с. 30].

А відтак, актуальною є потреба в підвищенні кваліфікації соціальних працівників, яку відповідно до ст. 7 Закону [242] мають право проводити навчальні заклади (в т. ч. заклади післядипломної освіти) з відповідною ліцензією.

Вадою *освітнього механізму державного управління системою надання соціальних послуг* є відсутність інших пов'язаних з ним інструментів. Зокрема єдиних стандартів ліцензування галузі знань 23 «Соціальна робота» на підставі яких розробляються навчальні плани з тих дисциплін вивчення яких і забезпечує відповідний рівень професійної підготовки. З метою усунення цього недоліку Міністерством освіти і науки України створено науково-методичну комісію (НМК) з розроблення єдиного стандарту з ліцензування та акредитації спеціальності «соціальна робота».

Аналізом окремих навчальних планів професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки соціальних працівників виявлено: формальний підхід до їх розроблення; зорієнтованість змісту навчального матеріалу на теоретичні аспекти системи соціальних послуг, слабкий зв'язок з практикою та побіжність у розкритті технологічних процесів, впроваджуваних інновацій і здійснюваних сучасних реформ у системі надання соціальних послуг в Україні.

Вищі навчальні заклади розробляють навчальні програми галузі знань 23 «Соціальна робота» спеціальності «соціальна робота» через призму свого бачення і вносять у них дисципліни орієнтуючись на тих науковців, яких вони мають в своєму арсеналі, здебільшого соціологів, психологів, педагогів, юристів та ін. Проведений фахівцями НМК аналіз показав, що не всі ВНЗ внесли в навчальні плани відповідні корективи, які пов'язані зі зміною галузей знань 0402 «Соціологія» на 23 «Соціальна робота».

Нашарування проблем, пов'язаних з проведенням реформ у системах освіти та соціального захисту в Україні, ускладнює якість професійної підготовки соціальних працівників. Аналіз вітчизняних і міжнародних класифікаторів професій, виконуваних професійних функцій спеціальності «соціальна робота»

засвідчив їх невідповідність галузі знань 0402 «Соціологія». Працівники системи надання соціальних послуг отримували фахову освіту з спеціальності «соціальна робота», який було визнано таким, що не відповідає галузі знань соціології. Відповідно до затвердженого Держкомстатом України класифікатора видів економічної діяльності (далі – КВЕД) ДК 009:2005, який є складовою системи національних класифікаторів, соціальні послуги було віднесено до економіки.

Відповідно до Національного класифікатора професій [223], починаючи з 2010 р. фахівців «соціальні працівники» згруповано за кодом 346 та розмежовано з фахівцями групи «соціолог». З метою приведення державної системи класифікації, кодування техніко-економічної та соціальної інформації у відповідність до міжнародної статистичної Класифікації видів діяльності НАСЕ в Україні з 1 січня 2012 р. набув чинності класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010. Відповідно до вказаного КВЕДу [150] соціальні послуги не віднесено до окремого виду економічної діяльності, а згруповано в галузі «Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги» за кодом Q 87 (надання послуг догляду із забезпеченням проживання) та Q 88 (надання соціальної допомоги без забезпечення проживання).

Аналіз зарубіжної практики визначення рівнів кваліфікації та професійних угруповань соціальних працівників [126, с. 10-11] дав змогу сформулювати наступне: соціальні працівники, що мають відповідну професійну підготовку та рівень кваліфікації є ключовими надавачами соціальних послуг; національні системи класифікацій професій соціальних працівників розробляють відповідно до описів професійних груп ISCO-88⁸, які уможливають переведення національних даних і міжнародний обмін професійною інформацією; загальноприйнятого підходу до визначення рівнів класифікації соціальних працівників у країнах світу немає – спільними є вимоги до базової освіти в соціальній роботі (рівень бакалавра) та досвід професійної діяльності.

⁸ *Примітка.* **ISCO 88** – від англ. International Standard Classification of Occupations – Міжнародна стандартна класифікація професій, яку ухвалено на Міжнародній конференції статистики праці Міжнародного бюро праці.

Отже, сьогодні рівні професійної підготовки фахівців спеціальності «соціальна робота» галузі знань 23 «Соціальна робота» та застосування випускниками ВНЗ отриманих знань і вмінь є вкрай низькими, що зумовлено такими причинами: слабкими зв'язками ВНЗ з інститутами, структурними підрозділами системи соціального захисту, суб'єктами, що надають соціальні послуги та недостатньою співпрацею з представниками міжнародних донорських проектів, галузі освіти, ВНЗ щодо внесення в навчальні програми напрацьованих в проектах матеріалів, практичного досвіду впровадження інноваційних технологій в систему надання соціальних послуг, на базі чого можна було б розробляти і вносити корективи в підручники; високі навантаження та інтенсивність графіку роботи соціальних працівників, неузгодженість між територіальними органами, структурними підрозділами соціального захисту населення та вищими навчальними закладами щодо внесення відповідних змін в робочий процес, призводять до пасивності, небажання з боку державних службовців і соціальних працівників позитивно вирішувати питання проходження практики та стажування студентів у соціальних службах, галузевих державних закладах та ін.; відсутністю належного фінансування заходів щодо проходження студентами практики в організаціях, установах, закладах, соціальних службах системи соціального захисту, незацікавленістю соціальних працівників виконувати додаткові навантаження.

Освітній механізм державного управління системою надання соціальних послуг нерозривно пов'язаний та взаємообумовлений з ринком праці соціальних працівників. Попит і пропозиція, як невід'ємні складові функціонування ринку, детермінують потребу в фахівцях системи надання соціальних послуг, мають формувати склад та обсяги для навчання, підготовки, перепідготовки та перекваліфікації соціальних працівників. У цьому контексті здійснимо аналіз офіційних статистичних даних [293], поданих на веб-сторінці Державної служби зайнятості України. Кількість безробітних і кількість вакансій професій в галузі соціального захисту населення подано на таблиці (див. *Таблиця 2.8*), на підставі аналізу яких можна зробити такий висновок про систему надання соціальних

послуг: на ринку праці існує парадоксальна ситуація, яка характеризується значною кількістю безробітних осіб, що мають професію фахівець із соціальної роботи (3202 осіб) і соціальний працівник (734 осіб), з одного боку, та наявність вакансій вказаних професій – 10 одиниць та 13 одиниць відповідно.

Таблиця 2.8

**Кількість безробітних та кількість вакансій професій
в галузі соціального захисту населення в Україні станом на кінець 2014 р.⁹
за кодом 2446.2 Класифікатора професій ДК 003:2010 [293]**

Назва професії	Чисельність безробітних, осіб	Кількість вакансій, одиниць
фахівець із соціальної роботи	3202	10
соціальний працівник	734	13
фахівець-організатор соціально-побутового обслуговування	7	0
фахівець із соц. допомоги вдома	7	0

Небажання безробітних з такими професіями працевлаштовуватися можна повнею мірою пояснити низькою заробітною платою, середні місячні розміри якої становлять в середньому від 1497 грн. до 1586 грн. або незначною мірою більші від мінімальної зарплати. Така негативна тенденція на ринку праці фахівців з соціальної роботи і соціальних працівників спостерігалася в 2010-2014 рр., більш того кількість безробітних в декілька разів перевищувала чисельність відповідних вакансій з зазначених вище професій.

Статистичним аналізом динамічних змін протягом останніх десяти років показників попиту на робочу силу сфери охорони здоров'я та надання соціальної допомоги за видами економічної діяльності на регіональному рівні на прикладі Рівненській області, виявлено наступне. Встановити окремо кількість соціальних працівників та їх динамічні зміни на ринку праці в Україні неможливо, оскільки Держстатслужба України не веде облік такої статистики. Відповідно до

⁹ Примітка. Дані наведено без урахування АР Крим та м. Севастополь.

національного класифікатора соціальних працівників згруповано за кодом 346 – сфера охорони здоров'я та надання соціальної допомоги. Аналіз та проведені автором розрахунки статистичних показників [294, с. 302] дають підстави стверджувати, що частка вказаних працівників в середньому склала 4,7 % до загального обсягу працівників всіх видів економічної діяльності. Проаналізувавши показники за 2004-2014 рр. слід зазначити що найбільший попит на робочу силу в цій сфері спостерігався у 2005 р. – 80 осіб і найменший в 2011 р. – 17. Такі різкі коливання зумовлені здійснюваною українським урядом соціальною політикою, не завжди обґрунтованим збільшенням соціальних видатків з Держбюджету України в період виборчих кампаній.

Подібні різкі коливання можна виявити і в показниках, що визначають потреби підприємств, установ, організацій у соціальних працівниках на ринку праці на регіональному рівні [119, с. 49]. Потреба в таких працівниках була високою в 2011 р. : навантаження на 1 вільне робоче місце складало 4 особи. Втім, в 2012 р. ситуація на ринку праці в області радикально змінилася : потреба в соціальних працівниках та навантаження на 1 вільне робоче місце відповідно становили нуль. А відтак, існують підстави стверджувати, що на ринку праці, як на регіональному рівні, так в Україні в цілому, має місце незбалансованість обсягів потреби (з боку підприємств, установ, організацій) у соціальних працівниках з обсягами пропозиції (з боку ВНЗ). Як наслідок, на практиці це призводить до суттєвих перекосів : збільшення кількості претендентів на 1 вакантну посаду соціальних працівників в одних адміністративно-територіальних одиницях (областях, районах, містах, територіальних громадах) видами професій та нестачі кваліфікованих працівників в інших.

Варто відмітити досить низький рівень мотивації з боку як роботодавців, так і соціальних працівників до підвищення кваліфікації кадрів. Слабкою є мотивація роботодавців і до участі у розробленні навчальних програм, узгодженні освітніх і професійних стандартів, відсутність економічної зацікавленості навчальних закладів у підготовці, працевлаштуванні та закріпленні на робочих місцях випускників. Це призводить до збереження значної частки випускників у

складі незайнятого населення [204, с. 96].

Аналіз в сфері професійної підготовки, дають підстави стверджувати, що в Україні вкрай негативною є існуюча тенденція до скорочення чисельності соціальних працівників, які отримали фахову підготовку та соціальних працівників, що підвищили кваліфікацію. Ще однією негативною тенденцією в освітньому та кадровому забезпеченні системи надання соціальних послуг в Україні та в її регіонах є «старіння» кадрів. Так, в Рівненській області станом на кінець 2014 року 19,1 % найманих працівників сфери охорони здоров'я та надання соціальної допомоги отримують пенсію. Беззаперечно, що соціальні працівники старшого віку мають кращий досвід роботи. Втім, такі працівники порівняно з молодими фахівцями мають набагато менше схильності та ентузіазму навчатися, опановувати інноваційні методи роботи тощо. Значний відсоток соціальних працівників пенсійного віку (кожен п'ятий) [294, с. 131] є чинником, що негативно впливає на функціонування освітнього механізму державного управління системою надання соціальних послуг.

Важливим механізмом державного управління системою надання соціальних послуг є *науково-прикладний механізм*, сутність та особливості якого проаналізуємо в межах цього підрозділу дисертації. Відразу слід відмітити, що трансформації вказаної системи соціальних послуг, зміни в підходах до їх надання безумовно потребують проведення наукових досліджень, обґрунтування негативних процесів у системі надання соціальних послуг, розроблення методик, технологій, форм та методів з їх усунення. Без ґрунтовних та всебічних досліджень в системі надання соціальних послуг, починаючи від її суб'єктів до об'єктів та всіх тих тенденцій, що на цьому шляху відбуваються, не можливо підвищити якість соціальних послуг, ефективність використання виділених державною ресурсів на їх надання тощо. Результатом таких досліджень повинні бути запропоновані науково обґрунтовані оптимальні форми державного управління системою соціальних послуг, передбачення, прогнозування та стратегічне планування, вибір раціональної структури інституційного, кадрового та освітнього забезпечення, підходів до фінансування тощо.

Аналізом законодавчих і нормативно-правових актів, що регламентують відносини системи надання соціальних послуг виявлено низку аспектів, питань, практична реалізація яких неодмінно потребує наукового обґрунтування, а саме : підвищення статусу соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги; запровадження інструменту соціального замовлення соціальних послуг; забезпечення рівноправної участі всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги в процесі їх надання; розроблення державних стандартів соціальних послуг, порядку визначення потреб населення в соціальних послугах, проведення моніторингу та оцінки якості таких послуг; удосконалення інформаційно-аналітичної системи надання соціальних послуг та ін.

Ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги» [242] визначено види соціальних послуг, що можуть надаватися відповідно до цього Закону (соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-економічні, соціально-медичні, юридичні, інформаційні, реабілітаційні, послуги з працевлаштування та ін.), які є недостатньо дослідженими в науці. А відтак, види соціальних послуг, їх природа, сутність, характерні риси та особливості їх надання потребують ґрунтовного вивчення, наукового визначення та обґрунтування.

Важливими та актуальними напрямками проведення наукових досліджень є інститути системи соціальних послуг (соціальні служби, заклади, установи, організації та ін.), форми власності та управління цими інститутами. Відповідно до ст. 12 Закону «Про соціальні послуги» [242] соціальні послуги можуть надавати суб'єкти державного і недержавного секторів шляхом використання всіх форм власності (державної, комунальної, приватної). Управління державним і комунальним секторами здійснюється центральними органами виконавчої влади, відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Управління недержавним сектором, до якого відносяться громадські, благодійні, релігійні організації, фізичні особи, що надають соціальні послуги, здійснюється в порядку, визначеному законодавством і відповідними статутами.

Враховуючи викладене вище можна стверджувати, що аспекти ст. 12 Закону «Про соціальні послуги» [242], як і багато інших, насамперед ті, що стосуються

основних засад, принципів надання соціальних послуг (ст. 2, ст. 3), співробітництво під час організації надання таких послуг (ст. 13), фінансування соціальних послуг (ст. 14), потребують здійснення ґрунтового аналізу з боку дослідників і науковців та проведення ними науково-прикладних досліджень.

Однією з форм, яку необхідно використовувати у процесі державного управління системою соціальних послуг є підготовка фахівців здатних вирішувати поставлені професійні завдання. Особливого значення в цьому процесі набуває науково-прикладний характер системи соціальних послуг що базується на передовому досвіді. Передовий досвід є одним із найефективніших джерел нових ідей, підходів, технологій, який можна вивчати та досліджувати в процесі практичної діяльності та професійної підготовки шляхом проходження виробничої практики. Цей досвід є одним із аспектів науково-прикладного механізму державного управління системою соціальних послуг, який базується на дослідженні, аналізі існуючих практик, проблем, що виникли та ускладнюють отримання бажаних результатів у процесі надання соціальних послуг.

Доводиться констатувати, що із-за відсутності наукової спеціальності галузі знань 23 «Соціальна робота» дослідження системою соціальних послуг цілеспрямовано не проводяться та, як наслідок, немає науково обґрунтованих підходів щодо вирішення гострих соціальних проблем.

Науково-прикладний механізм державного управління соціальними послугами можна розглядати в багатьох аспектах, основними з яких є: підготовка фахівців з надання соціальних послуг; практична діяльність з надання соціальних послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах; наукові знання з їх категоріальним апаратом, що базується на системі закономірностей, принципів, підходів і забезпеченні відповідними методами дослідження тощо.

Система соціальних послуг вибудовує свою методологію на здобутих у процесі практичної діяльності доказових знаннях та аналізі практики. Важливим є науково-теоретичні обґрунтування природи соціальних проблем та способів їх розв'язання або усунення. Саме на цей напрям спрямована наукова діяльність, яка досліджує, та на підставі отриманих результатів викристалізовує нові знання або

моделі вирішення поставлених завдань. Розглядаючи науково-прикладний механізм державного управління соціальними послугами слід зазначити, що на сьогодні не існує чітко вибудованої моделі цього процесу.

Науково-технічна діяльність, яка здійснюється в ході прикладних наукових досліджень, має важливе значення для системи надання соціальних послуг, зокрема реабілітаційних. У результаті такої діяльності з'являються різні сучасні технології, технічні засоби реабілітації, такі як автомобілі, візки для пересування, слухові апарати, протези для різних членів тіла та ін., які на практиці використовуються особами з фізичними вадами та обмеженнями в здоров'ї або інвалідами, та мають прикладне значення.

А відтак, прикладні наукові дослідження повинні бути спрямовані на отримання і використання нових знань у галузях техніки і технологій тощо. Основними формами (видами) прикладних наукових досліджень є науково-дослідні, науково-конструкторські, проектно-конструкторські, технологічні, пошукові та проектно-пошукові роботи, виготовлення дослідних зразків або партій науково-технічної продукції та інші роботи пов'язані з доведенням наукових та науково-технічних знань до стадії практичного їх використання.

На думку автора, науково-прикладний механізм державного управління соціальними послугами необхідно досліджувати в декількох напрямках (див. Рис. 2.7). Нівелювання в ході проведення науково-прикладних досліджень, хоча б одного з вказаних напрямів (див. Рис. 2.7) може негативно відобразитися на розробленні оптимальної моделі забезпечення ефективного функціонування системи соціальних послуг. Теоретико-методологічні результати науково-прикладних досліджень соціальних послуг взаємопов'язані між собою.

Науково-дослідну роботу в будь-якій галузі знань фактично неможливо проводити, якщо в переліку наукових спеціальностей галузі відсутній такий науковий напрям. Галузь знань 23 «Соціальна робота» не включено до переліку наукових спеціальностей. А відтак, фундаментальні та прикладні дослідження різних аспектів системи надання соціальних послуг зокрема міжнародної та вітчизняної системи соціального захисту населення в цілому, наразі не

проводяться. Це є серйозним недоліком науково-прикладного механізму державного управління системою надання соціальних послуг, проблемою, що стоїть на заваді розроблення наукової теоретико-методологічної бази для підвищення ефективності та якості надання таких послуг в Україні.

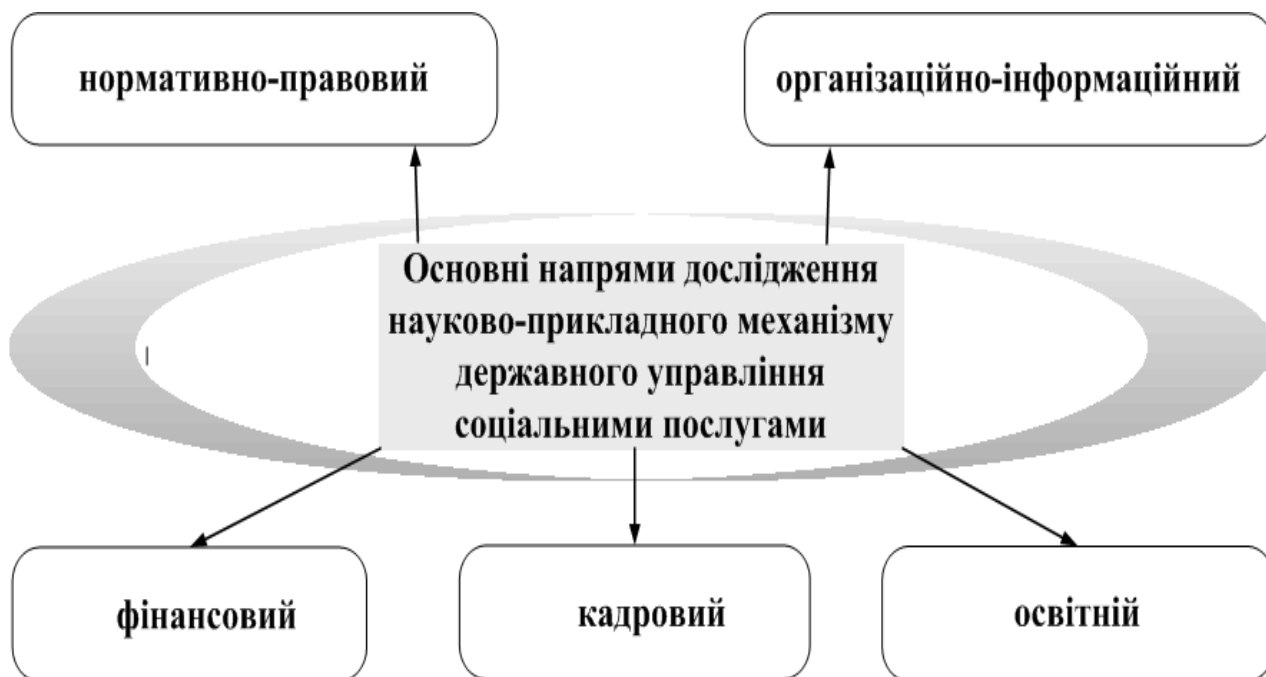


Рис. 2.7 Основні напрями дослідження науково-прикладного механізму державного управління системою надання соціальних послуг

Впровадження та імплементацію науково-прикладного механізму державного управління соціальними послугами гальмують проблеми, основними з яких є: відсутність взаємодії Міністерства науки і освіти з Мінсоцполітики з питань розроблення та імплементації результатів науково-прикладних досліджень у систему соціальних послуг; відсутність наукової спеціальності з галузі знань 23 «Соціальна робота»; слабкі взаємозв'язки та взаємодія між навчальними закладами і структурними підрозділами Мінсоцполітики з проведення науково-практичної підготовки; відсутність моральної та фінансової мотивації працівників структурних підрозділів Мінсоцполітики щодо організації та проведення науково-прикладних досліджень. Усунення зазначених проблем дасть змогу удосконалити механізми державного управління системою надання соціальних послуг та поглибити рівень знань щодо їх надання.

Висновки до розділу 2

Узагальнення результатів, отриманих у процесі дослідження еволюції механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні дає підстави сформулювати такі висновки.

1. Досліджено, що в Україні в радянський період її історії соціальні послуги надавалися в системі соціального забезпечення. Такі послуги були переважно соціально-медичними та надавалися особам похилого віку, з інвалідністю шляхом тривалого утримання їх в великих будинках-інтернатах, госпіталях, психіатричних лікарнях, інших стаціонарних закладах. Особам із психофізичною залежністю від алкоголю, інших психотропних речовин соціальні послуги надавалися шляхом примусового направлення їх на лікування в медичні заклади. За особами з інвалідністю та похилого віку допускалося здійснення догляду родичами в сім'ї, тобто соціальні послуги надавалися за місцем проживання, в домашніх умовах їх отримувачів.

Аналізом виявлено неоднозначність у точках зору вітчизняних, зарубіжних науковців на ефективність радянської моделі надання соціальних послуг. З однієї сторони, у 1950-1991 рр. радянською владою досягнуто значних успіхів у сфері соціального забезпечення та обслуговування, зокрема: подолання наслідків Другої світової війни; повна зайнятість населення; збільшення видатків з державного бюджету на соціальне забезпечення (у 23,4 рази з 1950 р. до 1990 р.), на виплату пенсій (у 64,5 рази відповідно); підвищення зарплати; безкоштовні освіта, охорона здоров'я тощо. З другої сторони, дослідники піддають критиці радянську модель соціальних послуг, вказуючи на її «системну неефективність», спричинену патерналізмом – управління системою соціального захисту, яке базується на політиці надмірного опікунства держави над громадянами, одержавленні соціальної та інших сфер суспільного життя. Особливостями державного управління радянською системою соціальних послуг є надмірна централізація і тоталітаризм, домінування держави у врегулюванні соціальних процесів, уніфікований підхід до забезпечення соціальних гарантій, добробуту громадян.

З'ясовано, що незважаючи на здійснювані в українському суспільстві

сучасні трансформації, система надання соціальних послуг залишається і надалі недостатньо реформованою. Така система має низку «рудиментів», які були притаманні радянській моделі соцзабез, зокрема державна монополія на соціальні послуги, їх одержавлення, фінансування соціальних видатків переважно з держбюджету, підміна соціальних послуг громіздкою системою пілґ, матеріальної допомоги і виплат та ін. Визначено недоліки системи соціальних послуг в Україні, зокрема недостатність розроблення і впровадження механізмів, інструментів державного управління соціальними послугами, що не дає змогу реалізовувати всі норми Закону України «Про соціальні послуги».

2. Встановлено, що в Україні нормативно-правовий механізм державного управління соціальними послугами реалізується на трьох ієрархічних рівнях : конституційному; законодавчому; підзаконному. Кожний з рівнів регулюється відповідними правовими актами, зокрема: Конституцією України (статей 36, 40, 46-48, 52 та ін.); Кодексами України (Бюджетним, Господарським, Податковим, Цивільним) і законодавчими актами, базовим з яких є Закон України «Про соціальні послуги»; підзаконними актами (Стратегія реформування системи надання соціальних послуг, Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги та ін.). При розробленні правових актів суб'єктами законотворчої, нормотворчої діяльності враховуються положення і вимоги положення міжнародних правових документів (Загальної декларації прав людини, Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення та ін.). Визначено проблеми реалізації нормативно-правового механізму державного управління соціальними послугами, а саме: прогалини в бюджетному законодавстві, які порушують рівність суб'єктів, що надають соціальні послуги в доступі до отримання бюджетних коштів; неузгодженість між чинними правовими актами, що регламентують надання соціальних послуг зумовлює існування колізій в нормах права; невизначеність нормативно-правової термінології сфери соціальних послуг. З'ясовано, що недоліки в нормативно-правовому механізмі державного управління соціальними послугами призводять до низьких рівнів ефективності, адресності, якості таких послуг, недостатньої

прозорості, значних адміністративних витрат на їх надання.

Виявлено, що реалізувати окремі положення Закону України «Про соціальні послуги» неможливо через недосконалість фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг. Формат цього механізму суттєво відрізняється з фінансовими механізмами, застосовуваними в країнах ЄС, що в контексті євроінтеграційного курсу державної політики України, потребує змін і приведення у відповідність до європейських норм і вимог. Статистичним аналізом встановлено виразну тенденцію до: екстенсивного збільшення обсягів бюджетних соціальних видатків, які є найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України; збільшення дефіциту Держбюджету України призводить до недофінансування сфери соціальних послуг в межах 40 %. Встановити частку видатків, спрямованих на надання соціальних послуг виявилось неможливо з причин: відсутності відповідних статистичних показників на державному та місцевому рівнях; віднесення окремих видатків на фінансування надання соціальних послуг до інших видаткових статей бюджету (видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, охорону здоров'я та ін.). Аналізом положень статей Бюджетного кодексу України, які регулюють питання фінансування соціальних послуг, виокремлено такі недоліки: спрямування бюджетних коштів виключно державним суб'єктам, що надають соціальні послуги – де-юре недержавні суб'єкти надання соціальних послуг не можуть отримувати державні соціальні видатки, чим порушуються принципи рівноправності суб'єктів, що надають соціальні послуги та субсидіарності. Такий підхід до фінансування руйнує конкуренцію, ринкові відносини в системі надання соціальних послуг, призводить до монополії на ринку, низьких рівнів якості, ефективності таких послуг. Впровадженню фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг перешкоджає відсутність: затверджених державних мінімальних стандартів соціальних послуг; системи ліцензування таких послуг, акредитації суб'єктів, що їх надають; регулювання тарифів на платні соціальні послуги.

3. Досліджено, що підґрунтям для формування і реалізації кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг є ст. 17

Закону України «Про соціальні послуги» [242]. Визначено базові складові цього механізму та акцентовано на його важливості для забезпечення належного функціонування системи надання соціальних послуг. Стан кадрового забезпечення системи соціальних послуг в Україні можна оцінити як незадовільний. Це зумовлено і спричинено негативним впливом низки чинників, зокрема: звільненням кваліфікованих соціальних працівників з роботи через низьку зарплату, неналежні соціально-побутові умови та соціальні гарантії; гострим дефіцитом і низьким рівнем кваліфікованих кадрів з соціальної роботи; «тінізацією» ринку праці; відсутністю систем безперервного професійного навчання кадрів, моніторингу і прогнозування потреб у кваліфікованих кадрах; відсутність державної кадрової політики в сфері надання соціальних послуг. Визначено, що кадровий та освітній механізми державного управління системою надання соціальних послуг мають певну подібність і взаємодоповнюють один одного. Практичну реалізацію останнього механізму гальмують відсутність стандарту ліцензування спеціальності «соціальна робота» галузі знань 23 «Соціальна робота» на базі яких розробляються відповідні навчальні плани підготовки, перепідготовки і перекваліфікації соціальних працівників, низька їх мотивація працювати за фахом.

Доведено, що ефективність функціонування системи надання соціальних послуг залежить від впровадження в практику результатів науково-прикладних досліджень, сучасних технологій та методик, технічних засобів реабілітації, які на практиці використовуються для надання соціальних послуг особам з фізичними вадами та обмеженнями в здоров'ї. Науково-прикладний механізм державного управління системою надання соціальних послуг застосовується в європейських моделях надання соціальних послуг. Виявлено, що положення багатьох статей Закону України «Про соціальні послуги», реалізація механізмів державного управління системою надання соціальних послуг потребують наукового обґрунтування.

Основні результати наукового дослідження, які відображені в цьому розділі дисертації, опубліковано у працях [58, с. 35-45; 75, с. 153-216; 80; 81; 84; 93; 105].

РОЗДІЛ 3

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ

3.1 Реалізація інструментів державного управління системою соціальних послуг в країнах Євросоюзу

У контексті дослідження дисертації актуальним є питання вивчення досвіду застосування інструментів і механізмів державного управління соціальними послугами, який напрацьовано в Євросоюзі та інших країнах світу. На прикладі окремих країн Євросоюзу (Угорщині, Польщі, Румунії, Болгарії та ін.) проаналізуємо досвід запровадження соціального контракування як ефективного інструменту надання соціальних послуг.

Розкриваючи питання зарубіжної практики в системі надання соціальних послуг, варто відразу звернути увагу на те, що в жодному з міжнародних правових документів законодавства Євросоюзу та в окремих країн світу немає визначення концепції «соціальні послуги» (англ. – social services). Дефініція соціальних послуг у національних законодавчих актах більшості держав ЄС подається в загальному, як перелік різноманітних видів діяльності соціального спрямування. На міжнародному рівні не існує загальновизнаного підходу до визначення поняття «соціальне контракування» (англ. – social contracting), яке залишається неузгодженим для специфіки і реалій країн ЄС. Під поняттям «соціальне контракування» розуміють інструмент впровадження державних соціальних програм, міжсекторальне співробітництво щодо надання соціальних послуг, розв'язання соціальних проблем. Вирішення даних питань оплачується, як правило, за рахунок бюджетних коштів, які надаються недержавним організаціям за результатами проведеного державою (або за її дорученням) відкритого конкурсного відбору (тендеру) з подальшим укладанням договорів (контрактів). Обов'язковою умовою соціального контракування є делегування державою цим організаціям повноважень, ресурсів в обсягах, достатніх для реалізації доручених

соціальних програм, взяття ними на себе зобов'язань, відповідальності за ефективність і якість їх виконання [306, с. 145].

Іншими словами, соціальне контрактування базується на договірних відносинах між державою (Замовник) і суб'єктом, що надає соціальні послуги (Виконавець) щодо виконання визначених та доручених Замовником завдань за рахунок фінансування (повного або часткового) з державного чи місцевого бюджетів. У вітчизняній практиці аналогом поняття соціального контрактування є термін *соціальне замовлення*, яке відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] є інструментом регулювання діяльності в сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Соціальне замовлення як інструмент державного управління системою надання соціальних послуг в Україні розглянуто більш докладно в підрозділі 4.2.1 дисертації.

У застосуванні країнами ЄС даного інструменту можна виявити, як подібності, так і відмінності. Держави Співтовариства наділені повноваженнями врегулювати дане питання самостійно на законодавчому рівні з урахуванням національної специфіки та діючої в межах ЄС практики. Спільними принципами, за якими побудовано та функціонують моделі соціального контрактування у країнах ЄС є *децентралізація* та *субсидіарність*. Відповідно до вказаних принципів соціальні послуги повинні бути децентралізованими, автономно керованими, відповідної якості, а втручання держави в процес їх надання – мінімальним.

В зазначених країнах у ході децентралізації соціальних послуг держава делегувала місцевим органам влади, недержавним організаціям (далі – НДО) повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання багатьох видів таких послуг. Внаслідок застосування соціального контрактування роль держави і місцевих органів влади в наданні соціальних послуг суттєво змінилися: вони поступово відійшли від прямого надання послуг, а стали визначати та виставляти

соціальні послуги на тендер, укласти відповідні контракти, зберігаючи за собою право здійснення моніторингу за виконанням укладеного контракту, якістю послуг і використанням наданих коштів. Завданням посадових осіб місцевої влади та органів самоврядування у процесі соціального контрактування стало: визначення видів соціальних послуг; організація проведення конкурсу на їх закупівлю; сприяння розвитку ринку соціальних послуг. Як наслідок, держава та місцеві органи влади отримали змогу зосередити свої зусилля на встановленні пріоритетів, формуванні соціальної політики та прийнятті важливих рішень у системі надання соціальних послуг, як своєї основної функції.

У досліджуваних країнах неприбуткові організації складають більшу половину загальної кількості суб'єктів, що надають соціальні послуги. Залучення таких організацій до надання соціальних послуг дало змогу отримати важливу перевагу – привнесення ними доданої вартості (added value), тобто додаткові вигоди для даних послуг, (краща ціна, якість послуг, тощо) [306, с. 148, 149].

Експерти ООН Програми розвитку в своїй колективній роботі аналізують механізми реформування в СНД систем соціального захисту, а саме соціального контрактування. Отримані ними в ході проведеного дослідження результати свідчать, що недержавні організації, як суб'єкти надання соціальних послуг, мають цілий ряд переваг, найбільш важливими з яких є те, що НДО [342, с. 9] : контактують безпосередньо з отримувачами таких послуг, а відтак краще знають їх проблеми та шляхи розв'язання; володіють значним потенціалом для нововведень; є гнучкішими в своїй діяльності порівняно з державними суб'єктами системи надання соціальних послуг, швидше та більш адекватно реагують на задоволення потреб отримувачів таких послуг.

Хоча в досліджуваних європейських країнах мали місце випадки низького рівня підготовленості НДО до надання соціальних послуг, утім зазначена вада сповна компенсувалася такою їхньою перевагою, як гнучкість у роботі – працюючи у певній місцевості, вони постійно та безпосередньо перебувають у контакті з отримувачами таких послуг, більш поінформовані про їх проблеми, незаангажовані номенклатурою, інструкціями та положеннями, можуть залучати

додаткові кошти і створювати фонди.

У правовому врегулюванні інструменту соціального контракування в досліджуваних країнах виявлено два підходи [306, с. 154] :

встановлений законодавчим правовим актом порядок, який регламентує тендерну процедуру, на базі якої укладається контракт з суб'єктом, що виграв тендер за право надання соціальних послуг (Болгарія, Польща, Румунія);

відсутність окремого закону, який регламентує процедуру соціального контракування, надання можливостей відомчому центральному органу виконавчої влади, органам місцевої влади та місцевого самоврядування самостійно запроваджувати власні інструменти делегування приватним провайдерам надання соціальних послуг (Угорщина).

Неодмінним «супутником» впровадження інструменту соціального контракування є також і позитивні зміни в ментальності отримувачів соціальних послуг, зокрема в їхньому мисленні. Конкуренції не існувало в умовах монополії державних організацій на надання соціальних послуг, а в їх отримувачів не було мотивації вимагати кращу якість такої послуги. Соціальне контракування створило для отримувачів соціальних послуг можливість вибирати суб'єкта надання послуги шляхом її замовлення у державного закладу або в недержавної організації. Їхня психологія суттєво змінилася – вони стали більш вимогливими до якості такої послуги, більш схильними до оскарження послуг низької якості та усвідомлювати, що їхні вмотивовані скарги призводять до певних змін у якості отримуваних послуг, а у випадку невиконання провайдером взятих на себе зобов'язань до нього можуть бути застосовані більш жорсткі санкції – аж до його заміни та позбавлення права їх надавати [306, с. 147].

Створення рівних умов для суб'єктів системи надання соціальних послуг різних форм власності (державної, комунальної, приватної), дало змогу забезпечити в досліджуваних країнах прозорість і справедливість розподілу бюджетних коштів між провайдерами, а отримувачам послуг – врахувавши конкурентні переваги – зробити об'єктивний вибір та отримувати якісні послуги. Контрактний інструмент надання соціальних послуг передбачав також

встановлення та дотримання жорстких правил звітування за використання виділених коштів.

Дотримання принципу субсидіарності в соціальному контрахуванні означає, що держава делегує недержавним організаціям право з надання соціальних послуг. Роль держави і місцевих органів влади радикально змінюються: від «провайдера» (безпосереднього надавача соціальних послуг) до «арбітра» (зі збереженням за собою права здійснення моніторингу за виконанням завдань контракту, якістю послуг і використанням виділених ресурсів).

Аналіз досвіду впровадження соціального контракту в досліджуваних країнах, що приєдналися до ЄС (Угорщина, Польща, Румунія та Болгарія), дає підстави стверджувати, що застосування даного інструменту відіграло також важливу роль у розбудові демократичного суспільства, побудованого на партнерстві в трикутнику «держава–бізнес–громада». Успіх у впровадженні соціального контрахування дав змогу державі відмовитися від таких успадкованих негативних «рудиментів минулого», як монополія на ринку соціальних послуг, централізація та інституціоналізація управління ними.

Незважаючи на те, що є низка переваг, які можна отримати від соціального контрахування, в ході його впровадження можуть виникати багато ризиків і пасток. Зокрема пов'язаних з процесом продажу-закупівлі соціальних послуг, оскільки відповідно до контракту в ньому приймає участь три сторони. У відповідності до положень соціальних контрактів, «Замовник» або «покупець» (державна установа) не користується закупленими послугами, «Отримувач» або «бенефіціар» особисто їх не оплачує, водночас «Провайдер» або «підрядчик» (недержавні суб'єкти, що надають послуги), потенційно залишається в досить вигідному для себе становищі: Замовник не має постійної можливості відслідковувати те, що купує, а «Отримувач» не платить сам за послуги.

З огляду на викладене вище, уряди зазначених країн, посадові особи відповідних державних органів вимушені були запроваджувати спеціальні процедури, широко використовувати свої знання, вміння, досвід щодо розроблення договорів. З метою створення можливостей для належного

відстежування процесу надання соціальних послуг, їх якості та ефективності, виконання визначених у договорах положень статей, а також забезпечення підзвітності та прозорості їм довелося врахувати всі нюанси даного інструменту. Іншими словами, важливою вимогою досягнення бажаного результату в соціальному контрахуванні стало належне кадрове забезпечення, розвиток потенціалу державних службовців. Вони повинні були пройти перепідготовку, підвищення кваліфікації, в ході яких набути цілий ряд відповідних нових знань, вмінь, а згодом – практичного досвіду [351, с. 4].

До ключових ризиків запровадження інструменту соціального контрахування, крім наведених вище, слід також віднести такі [344]:

ризик, що пов'язані з виконанням договорів: наприклад, відмова недержавного суб'єкта, що надає соціальні послуги надавати їх відповідно до нормативних вимог (у необхідних обсягах, встановленого рівня якості, тощо);

фінансові ризик: наприклад, непередбачуване збільшення витрат, випадки шахрайства та нецільового використання коштів, виділених провайдерам для надання соціальних послуг;

політичні ризик: наприклад, громадяни можуть пізніше вимагати приватизацію державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, особливо якщо введено оплату послуг навіть частково; псування репутації або втрата підтримки у виборчому окрузі.

Експерти ООН виокремлюють такі ключові передумови, відсутність яких може поставити під загрозу успіх впровадження та ефективність соціального контрахування [342, с. 9]:

баланс відповідальності та дискретних повноважень – органи місцевого самоврядування, перш ніж отримати від держави повноваження щодо надання соціальних послуг, повинні визначити потреби в таких послугах і бути спроможними забезпечувати співфінансування даного процесу з місцевого бюджету та інших джерел фінансування;

фінансова достатність – з метою створення для отримувачів соціальних послуг адекватного доступу, належної якості таких послуг слід переконатися в

тому, що обсяги їх фінансування на місцевому рівні є достатніми, релевантними та запланованими;

навчання, перепідготовка та інституційна спроможність – впровадження соціального контракування повинно супроводжуватися проведенням спеціального навчання працівників місцевих органів влади, громадських організацій, а також створенням і забезпеченням належного функціонування відповідних інститутів;

прозорість – з причин відсутності відкритого, прозорого та справедливого конкурсного відбору (тендеру), укладання договорів (контрактів) та управління ними, філософія соціального контракування може бути спотвореною;

відповідальність – мають бути розроблені чіткі механізми підзвітності органів місцевого самоврядування і громадських організацій, реалізація яких забезпечить досягнення суб'єктами надання соціальних послуг кінцевого результату соціального контракування – перетворення соціальних послуг у адресні, більш доступні, гнучкі та зорієнтовані на задоволення потреб їх отримувачів.

Аналізом соціального контракування в досліджуваних країнах встановлено, що даний інструмент дає змогу надавати населенню соціальні послуги більш якісно та з меншими витратами бюджетних коштів. У вказаних вище країнах держава залишила за собою виконання тільки тих соціальних функцій, які з об'єктивних причин не можуть бути передоручені громадським організаціям і приватним підприємствам [269, с. 32].

Розглянемо інші інструменти, зокрема *стандартизацію та ліцензування*, яке застосовується в державному управлінні системою надання соціальних послуг у країнах Європи. Аналіз зарубіжної практики переконливо свідчить, що запровадження вказаних інструментів у практику надання соціальних послуг у європейських країнах в цілому позитивно позначається на рівнях ефективності та якості таких послуг, варто відмітити, що розроблення та впровадження стандартів соціальних послуг є на даний час актуальним питанням в Україні. В Мінсоцполітики переконані, що успішність процесу розроблення документів

щодо стандартизації соціальних послуг і здійснення соціальної реформи в Україні в цілому значною мірою залежить від конструктивного опрацювання кращого відповідного досвіду європейських країн [16].

На початку дослідження варто відмітити, що інститутом, який на міжнародному рівні відає питаннями, пов'язаними зі стандартизацією, зокрема щодо розроблення та ратифікації різних стандартів, включаючи соціальні послуги, є Міжнародна Організація зі Стандартизації (International Organization for Standardization, ISO). Багато соціальних послуг підпадають під стандарти «ISO 9000», які застосовуються і галузі охорони здоров'я, що пояснюється тим, що такі послуги мають медично-соціальну природу та спрямування. А відтак, вказані стандарти можуть використовуватися в національній нормотворчості з метою стандартизації соціальних послуг.

Запровадженню стандартів якості соціальних послуг передувало визначення так званих *«нормативних» платежів* – встановлення державою мінімальної вартості соціальної послуги на одну особу, що перебуває в складних життєвих обставинах (осіб з обмеженими фізичними можливостями, дітей, що залишилися без піклування батьків, престарілих та ін.). Після цього було встановлено стандарти – державний інструмент відповідно до якого повинні були надаватися соціальні послуги. Ліцензування, як державно-управлінський інструмент, використовується для забезпечення видачі ліцензій тільки тим суб'єктам, що надають соціальні послуги, які пройшли відбір у встановленому порядку та кваліфікуються як «постачальники послуг відповідно до визначених стандартів».

Стандарти регламентують цілу низку параметрів і вимог щодо надання соціальних послуг, які найкраще визначати шляхом широкого залучення до участі в цьому процесі провайдерів і бенефіціарів таких послуг. Так, провідну роль у розробці стандартів якості соціальних послуг в окремих пострадянських країнах Центрально-Східної Європи (Угорщині, Сербії та ін.) відіграють територіальні громади, які на партнерських засадах співпрацюють з представниками державних органів та приватних підприємств. Утім, як свідчить практика, цей процес вимагає наполегливості, тісної співпраці між усіма зацікавленими сторонами, терпіння у

вирішенні багатьох спірних питань.

В ході розроблення і встановлення стандартів соціальних послуг важливо уявити такі ключові питання. Стандарти надання соціальних послуг будуть мати дозвільний, заборонний чи інший характер? Чи є ці стандарти підґрунтям для державного фінансування надання таких послуг? Який інститут держави буде здійснювати оцінку провайдерів з надання соціальних послуг і який механізм буде використано для оцінювання? Який інститут буде здійснювати моніторинг, інспектування, аудит і контроль за постачальниками послуг? Які санкції буде вжито в разі недотримання стандартів?

Оцінювання соціальних послуг найчастіше здійснюється за допомогою *сертифікації, акредитації та ліцензування*. В країнах Європи не існує загально прийнятого визначення кожного з поданих термінів – їх трактування в законодавчих актах про соціальні послуги в значній мірі відрізняються.

– *сертифікація* відноситься до особи, що надає соціальну послугу (соціальний працівник, медсестра та ін.); для того щоб отримати право надавати соціальну послугу така особа повинна відповідати певним освітньо-кваліфікаційним критеріям, визначеним законодавством або відповідним підзаконним актом;

– *акредитація* відноситься до певного виду соціальних послуг, який оцінюється на основі встановлених законом або відповідним підзаконним актом стандартів; якщо така послуга відповідає мінімальним стандартам, спеціальний орган з акредитації акредитує таку послугу; акредитація послуги може означати, що провайдеру послуги дозволяється (не дозволяється) надавати певні соціальні послуги або що провайдер має право на отримання державного фінансування певної соціальної послуги; критерії акредитації можуть включати вимоги сертифікації обслуговуючого персоналу;

– *ліцензування* відноситься до суб'єктів, що надають соціальні послуги (державних закладів, соціальних служб, недержавної організації, фізичних осіб, приватних підприємців), які повинні виконати певні критерії (пов'язаних з його управлінням, внутрішнім розпорядком, інфраструктурою, безпекою та гігієною

людини, фінансовим менеджментом та ін.), які визначені законом або відповідним підзаконним актом; постачальник може надавати тільки певні послуги, на які він має ліцензію; ліцензування в основному використовується для надання соціальних послуг інституціями; ліцензійні вимоги, як правило, включають акредитацію соціальних послуг.

Практика свідчить, що сертифікація, акредитація та ліцензійні вимоги повинні застосовуватися до всіх без виключення суб'єктів, що надають соціальні послуги – державних, неприбуткових чи прибуткових (комерційних). Дотримання встановлених вимог стандарту є необхідною умовою забезпечення певного рівня якості соціальних послуг, задоволення потреб їх отримувачів, незалежно від того, який суб'єкт надає такі послуги.

Міністерством праці та соціальної політики Чеської Республіки поняття *«стандарти якості в сфері соціальних послуг»* визначаються, як критерії відповідно до яких визначаються мінімальний рівень якості надання соціальних послуг [369, с. 23]. Варто відмітити, що дані стандарти розроблялися в рамках спільного чесько-британського проекту. А відтак діюча чеська модель стандартів соціальних послуг базується на кращому британському досвіді. В Чехії виокремлено три види стандартів якості соціальних послуг [369]:

процедурні, які визначають – мету та шляхи надання соціальних послуг, гарантії якості та зобов'язання держави щодо їх надання; методологію; діяльність щодо захисту прав і свобод отримувачів соціальних послуг (заходи щодо запобігання дискримінації, конфлікту інтересів, інших негативних проявів); очікування та формулювання вимог отримувача соціальних послуг; порядок укладання угоди щодо надання соціальних послуг; процедури щодо планування та надання соціальних послуг; порядок захисту персональних даних; порядок оскарження якості та підходів до надання соціальних послуг; встановлення зв'язку з іншими послугами, що надаються отримувачу, членам його сім'ї, родичам;

кадрові – вимоги до кадрового забезпечення (структури, кількості персоналу, його освіти, вмінь і навичок, перепідготовки та підвищення кваліфікації тощо); умови праці та вимоги до якості роботи персоналу; управління

персоналом і послугами;

операційні – порядок фінансування надання соціальних послуг; гарантії та оцінювання якості соціальних послуг; визначення місця та тривалості надання соціальних послуг; порядок та умови надання соціальних послуг; врегулювання фарс-мажорних та надзвичайних обставин; порядок інформування отримувачів та громадськості щодо якості соціальних послуг.

У контексті дослідження корисними є матеріали аналізу європейського досвіду щодо стандартизації соціальних послуг, здійсненого та опублікованого міжнародним експертом К. Ньюмен у рамках Проекту ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб» [306, с. 127-143]. Експерт відмічає, що в багатьох країнах світу стандарти якості соціальних послуг закріплюються у законодавчих і в підзаконних правових актах, які врегульовують процес надання соціальних послуг, встановлюють певні мінімальні державні стандарти відповідно до яких має здійснюватися практика надання соціальних послуг.

Канада є однією з небагатьох країн, в якій стандарти соціальних послуг регламентуються законом, який визначає права клієнтів інтернатних закладів, вимоги щодо якості і структури систем моніторингу, оцінювання та вдосконалення матеріальної бази інтернатів, системи догляду, послуг, програм для клієнтів, норм матеріального забезпечення тощо. На базі такого закону кожна провінція цієї федеральної держави наділена правом щодо визначення, регулярного підвищення вимог до провінційних стандартів соціальних послуг. Вони мають право вимагати від суб'єктів, що надають соціальні послуги розроблення і затвердження відповідних систем моніторингу, оцінювання та вдосконалення матеріальної бази інтернатів, системи догляду, послуг, програм для отримувачів послуг, норм матеріального забезпечення тощо. Важливу роль у розробленні стандартів якості, які використовуються на місцях суб'єктами надання соціальних послуг і послуг з охорони здоров'я, відіграла *Канадська рада з питань акредитації послуг з охорони здоров'я* (Canadian Council on Health Services Accreditation) – недержавна, неприбуткова організація, яку було створено ще в 1958 р. Варто відмітити, що розроблені даною організацією стандарти

широко використовуються поза межами Канади, зокрема в багатьох країнах Європи, Близького Сходу та Латинської Америки.

В багатьох країнах Євросоюзу визначення стандартів соціальних послуг є прерогативою центральних і місцевих органів влади, які відповідають за розроблення та реалізацію соціальної політики. Наприклад, в *Литві* Міністерство соціального захисту і праці розробляє стандарти соціальних послуг, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, що надають в країні такі послуги. В *Шотландії* національні стандарти соціальних послуг також було розроблено центральним органом виконавчої влади. Іноді для розроблення стандартів соціальних послуг створюються спеціальні державні організації. Так, у *Швеції* мінімальні стандарти соціальних послуг встановлює Національна рада у справах охорони здоров'я та соціального забезпечення (National Board of Health and Welfare), яка є незалежним консультативно-дорадчим органом з правом здійснення супервізії щодо розробки таких стандартів. У *Франції* стандарти якості надання соціальних послуг розробляє та затверджує Національна рада з соціального та медико-соціального оцінювання, яка підпорядковується Міністерству праці, соціальної інтеграції та з питань забезпечення житлом.

У кожному регіоні *Італії* існують власні стандарти, які повинні відповідати вимогам мінімальних стандартів, встановлених Міністерством соціальної солідарності. Відповідно до вимог національного законодавства суб'єкти, що надають соціальні послуги в Італії повинні мати «картку соціальних послуг», в яких зазначаються критерії оцінювання послуг, умови роботи та оцінювання їх отримувачами таких послуг. Це так звані «додаткові стандарти якості», які передбачають створення системи постійного удосконалення послуг, а провайдери, що їх дотримуються можуть укладати з місцевими органами влади додаткові фінансові угоди. В цій країні існують і «необов'язкові» стандарти – держава стимулює провайдерів дотримуватися таких стандартів шляхом їх заохочення через гранти, преференції та ін.

У разі недотримання суб'єктом, що надає соціальні послуги встановлених стандартів, вимог та умов акредитації, до нього застосовуються певні санкції :

повідомлення щодо необхідності внесення відповідних змін у діяльність протягом певного часу – надання виправного терміну, а якщо даний суб'єкт не виконує цих вимог, його можуть позбавити права надавати такі послуги. Значної уваги в таких випадках приділяється запобіганню виникнення та усуненню наслідків негативного впливу на отримувача послуг. У *Франції* відповідний державний орган призначає адміністратора до такого суб'єкта терміном до 6 місяців з метою виправлення порушень. Державний орган може прийняти рішення про припинення роботи суб'єкта, що надає соціальні послуги, якщо ним не дотримуються встановлені мінімальні стандарти. В *Канаді* в разі позбавлення суб'єкта ліцензії управління закладами для людей похилого віку переходить до держави. В *Іспанії* в залежності від виду порушень стандартів соціальних послуг застосовується 3-х категорійна шкала санкцій, яка класифікується на такі санкції : «незначні», «серйозні»; «дуже серйозні». Наслідком незначних порушень, зазвичай, є штраф, а дуже серйозні порушення можуть призвести до втрати ліцензії та припинення діяльності закладу.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку самостійність суб'єктів господарювання не може бути безмежною. А відтак вона підлягає певному регулюванню та контролю з боку держави, який здійснюється на практиці у формі застосування інструменту *ліцензування*. Звичайно, що визначення меж державного регулятивно-контролюючого впливу, в основу якого покладено дотримання принципу рівноваги інтересів держави та суб'єктів господарювання, є досить складним питанням. В умовах ринкової економіки ця рівновага має проявлятися в чіткому і прозорому визначенні меж державного регулювання і контролю, відсутність якого потенційно містить загрозу нанесення суб'єктами господарювання громадянам матеріальної та моральної шкоди, а його надмірність може негативно позначатися на діяльності суб'єктів господарювання. Зрозуміло, що відсутність, недостатність або надмірність у застосуванні державного інструменту ліцензування призводить до уповільнення та гальмування соціально-економічного розвитку країни. Зокрема, такі недоліки в регулюванні сфери ліцензування, як відсутність чи недостатність контролю з боку

держави за суб'єктами, що надають соціальні послуги, містять у собі небезпеку для здоров'я і життя громадян, що отримують такі послуги, можуть призвести до поглиблення кризи недовіри населення до державної влади, спричинити інші явища та наслідки, які негативно позначаються на розвитку суспільства. В цьому контексті проаналізуємо зарубіжний досвід ліцензування у системі надання соціальних послуг.

Ліцензування надання соціальних послуг використовується майже в усіх країнах світу, в яких прийнято закон про надання соціальних послуг [304; 306, с. 201]. Цей державно-управлінський інструмент виконує в сфері надання соціальних послуг такі дві ключових функції :

1) *забезпечення захисту користувачів соціальних послуг від низької їх якості* шляхом обмеження «виходу» на ринок соціальних послуг провайдерів, які не відповідають встановленим державою у цій сфері ліцензійним умовам;

2) *здійснення державою контролю та моніторингу за соціальними послугами*, які надаються державними і недержавними суб'єктами відповідно до встановлених мінімальних стандартів таких послуг.

Аналіз практики в Болгарії, Великобританії, Люксембургу, Угорщини, Франції та в інших країн ЄС свідчить, що ліцензування застосовується однаково до всіх без виключення суб'єктів, що надають соціальні послуги – державних, неприбуткових і прибуткових (комерційних). Тобто вимоги щодо отримання ліцензії мають бути ідентичними: як для юридичних, так і для фізичних осіб; як для державних, так і недержавних суб'єктів. Такий підхід гарантує отримувачам соціальних послуг рівність усіх суб'єктів, що надають такі послуги та їх відповідність мінімальним стандартам [306, с. 207].

Дотримання ліцензійних умов є необхідною вимогою забезпечення певного рівня якості соціальних послуг, задоволення потреб їх отримувачів, незалежно від того, який суб'єкт надає такі послуги. В багатьох країнах Євросоюзу під процедуру ліцензування в сфері надання соціальних послуг підпадають суб'єкти (державні, недержавні та фізичні (приватні) особи), що надають соціальні послуги та які виконують критерії (ліцензійні умови, які пов'язані з управлінням,

внутрішнім розпорядком, інфраструктурою, безпекою і санітарно-гігієнічними нормами людини, фінансовим менеджментом та ін.), визначених законом або відповідним підзаконним актом. Особливостями здійснення ліцензування соціальних послуг у країнах ЄС є такі [342, с. 40]:

постачальник може надавати тільки ті послуги, на які він отримав ліцензію; ліцензування використовується здебільшого до соціальних служб, установ, організацій, підприємств, що надають соціальні послуги;

ліцензійні вимоги, як правило, включають акредитацію соціальних послуг.

Аналіз зарубіжного досвіду такого аспекту ліцензування, як спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, дає підстави стверджувати про існування різних підходів до вирішення цього питання. Відповідно до положень національного законодавства країн ЄС [306, с. 207]: ліцензування (реєстрація) є функцією державного органу виконавчої влади, як на центральному (Великобританія, Франція), так і на місцевому рівнях (Іспанія, Угорщина); орган ліцензування може бути відокремленим, незалежним державною структурою (Великобританія) або бути частиною відповідної державної структури (Болгарія); ліцензування може здійснюватися за принципом територіальним (Угорщина) та відомчим (Болгарія). У Великобританії метою ліцензування (реєстрації) є : забезпечення відповідності всіх суб'єктів, що виявили намір здійснювати діяльність у системі надання соціальних послуг встановленим вимогам; видача ліцензії встановленого зразка; забезпечення надання таких послуг належної якості у відповідності до державних стандартів і правил.

Спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування є Національна комісія з нагляду за дотриманням стандартів соціальної допомоги. Відповідно до Закону про охорону здоров'я та соціальну допомогу це право було делеговано Комісії з питань нагляду в галузі соціальної допомоги. Законодавством у Великобританії встановлено, що діяльність суб'єкта, що надає соціальні послуги без реєстрації в Комісії, без отримання відповідної ліцензії та сертифікату є правопорушенням. Спільним у здійсненні ліцензування соціальних послуг у всіх країнах ЄС є те, що рішення щодо ліцензування потенційного суб'єкта, що має

намір надавати соціальні послуги приймається на основі його відповідності національним мінімальним стандартам соціальних послуг.

Наступним важливим аспектом вивчення зарубіжного досвіду є процедура здійснення ліцензування в сфері соціальних послуг. Аналіз та узагальнення джерельної бази дослідження дає підстави виокремити на прикладі окремих країн ЄС такі базові *етапи реалізації інструменту ліцензування* (див. *Рис. 3.1*): *етап 1* – подання суб'єктом, що виявив намір надавати соціальні послуги заяви та відповідних документів; *етап 2* – розгляд органом ліцензування поданих заяви, документів та прийняття відповідного рішення (видача або відмова у видачі ліцензії); *етап 3* – ведення спеціальним уповноваженим органом з питань ліцензування єдиного ліцензійного Реєстру, здійснення ним нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Вдаватися до здійснення докладного аналізу сутності та змісту кожного з вказаних вище етапів ліцензування в сфері надання соціальних послуг не має сенсу, оскільки його результати подано на *Рис. 3.1*.

Серед країн ЄС існують відмінності та особливості в процедурах ліцензування суб'єктів, що надають соціальні послуги, що зумовлено політичними, соціальними, економічними та іншими чинниками. Спільними рисами в моделях ліцензування соціальних послуг у країнах ЄС є завдання, які має вирішувати цей інструмент, базовими з яких є наступні.

Захист прав громадян на отримання соціальних послуг належної якості у відповідності до встановлених національних мінімальних стандартів таких послуг. Ліцензування передбачає розроблення та забезпечення дотримання критеріїв якості (ліцензійних умов) надання соціальних послуг, здійснення відповідного моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів, що їх надають.

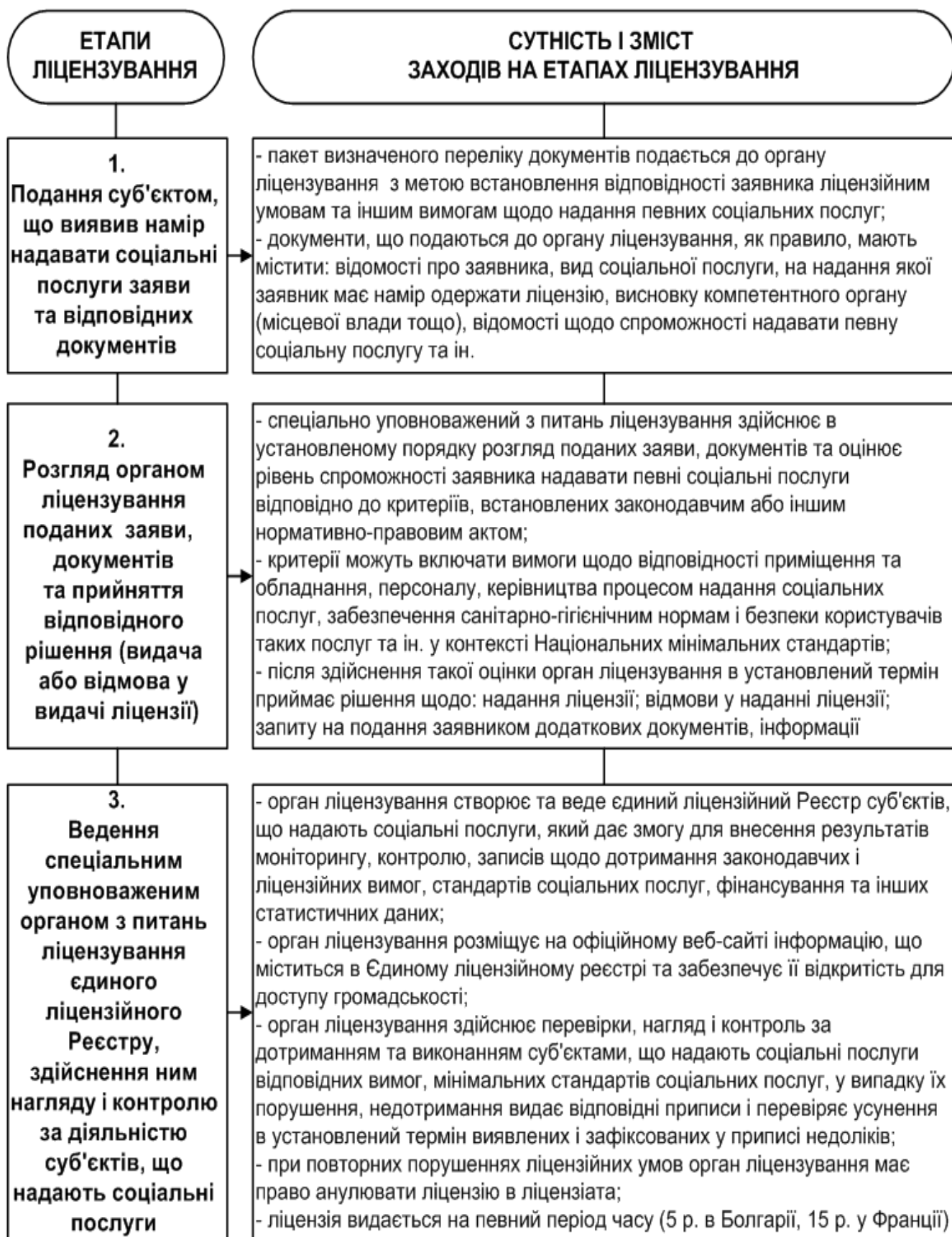


Рис. 3.1. Концептуальна модель ліцензування соціальних послуг в окремих країнах Європейського Союзу [304; 306, с. 211-215]

Ліцензування повинно забезпечити відповідність таких суб'єктів встановленим вимогам, обсягам необхідних ресурсів і кваліфікації; відповідність соціальних послуг визначеним стандартам [265, с. 34; 304; 306, с. 201-202, 215].

Упродовж останніх років в інституціях і країнах ЄС активно і широко проводиться модернізація системи надання соціальних послуг. Цей процес отримав значний «політичний імпульс», а тому є досить динамічним, складним та охоплює багато галузей суспільного життя, в яких відбуваються істотні перетворення. Важливого значення в модернізації системи надання соціальних послуг надається розробленню та впровадженню інноваційних інструментів, механізмів, які через нормативно-правові акти регламентують управлінський вплив держави в цій сфері. Серед європейських вчених, дослідників і фахівців у соціальній сфері ведуться дискусії щодо визначення в умовах ринкової економіки нового значення та формату надання соціальних послуг, розроблення та впровадження механізмів, адекватних умовам ринку та конкуренції [343, с. 15]. В основу реформ модернізації покладено ідею інтегрування діяльності державних, прибуткових і неприбуткових організацій в єдину ефективну систему надання соціальних послуг, яка повинна гарантувати можливість вибору та отримання клієнтом соціальної послуги найвищої якості при мінімальних витратах на її фінансування з боку держави.

3.2 Моделі взаємодії держави з недержавними організаціями щодо надання соціальних послуг

Зарубіжна практика свідчить, що для вирішення соціальних проблем і надання соціальних послуг у багатьох країнах Європи використовуються інструменти співробітництва організацій державного та недержавного секторів. Ці інструменти передбачають активне та реальне залучення до суспільного діалогу представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги і отримувачів таких послуг.

Напрацьований у багатьох зарубіжних країнах досвід переконливо свідчить, що співробітництво відносно надання соціальних послуг між державним і недержавним («третім») суспільними секторами (далі – міжсекторальне співробітництво) є потенційно взаємовигідним. Важливе значення в міжсекторальному співробітництві з питань планування та організації надання соціальних послуг мають саме НДО. Міжсекторальне співробітництво дає змогу залучати зацікавлені сторони до процесу ухвалення відповідних рішень і, як наслідок, сприяє залученню громади до суспільного діалогу та підвищенню рівня довіри громадян до держави. Як стверджують незалежні міжнародні експерти, міжсекторальне співробітництво створює ситуацію, в якій «виграють усі»: як держава, так і кінцевий бенефіціар – отримувач соціальної послуги. Втім, конструктивним таке співробітництво є тоді, коли обидві сторони мають рівні права та налаштовані на створення і підтримку взаємовигідних стосунків щодо забезпечення надання соціальних послуг, а не на конфронтацію.

Міжсекторальне співробітництво є особливо виправданим у випадках, коли відповідні інститути держави неспроможні належним чином виконувати покладені на них функції та повноваження з таких причин: нестачі коштів та інших ресурсів; браку кваліфікованих фахівців; інституційної та структурної слабкості; політичної нестабільності та ін.

Перш ніж визначити та охарактеризувати застосовувані в європейських країнах моделі міжсекторального співробітництва, варто встановити відповідні критерії їх оцінки. В роботі міжнародних експертів Н. Буллайн і Л. Панова [342, с. 27-30, 45-62], які вивчали роль НДО в міжсекторальному співробітництві в країнах Європи та СНД, пропонують здійснювати аналіз та оцінку партнерських взаємозв'язків і відносин між державними і недержавними організаціями через призму двох критеріїв: інституціоналізації та самостійності НДО. Розглянемо докладніше сутність кожного з вказаних критеріїв.

Інституціоналізація означає спроможність НДО реалізовувати делеговані державою завдання щодо надання соціальних послуг, їх потенціал у цій сфері, рівноправність і надійність їх як партнера в процесі міжсекторального

співробітництва, підзвітність, відповідальність та відповідність інститутам держави за надання соціальних послуг. Інституціоналізація вимірюється показниками кількості зареєстрованих НДО, що надають соціальні послуги, середніми показниками прибуткової частини бюджетів НДО, частками НДО до державних суб'єктів, переліком соціальних послуг, що надаються, показниками фізичної інфраструктури НДО, показниками фінансових, інших ресурсів НДО тощо.

Самостійність означає спроможність НДО функціонувати незалежно від держави або інших установ, наприклад, міжнародних донорів, політичних партій, благодійних фондів, церкви та ін. Іншими словами, самостійність – це потенціал, можливості неприбуткових організацій не тільки для рівного з державою співробітництва, але й для впливу на суспільні виклики, державні і недержавні інститути в частині формування та здійснення спільної політики з надання соціальних послуг. Основними показниками оцінки рівня самостійності НДО є загальні показники фінансування державою «третього сектору», види надання недержавними суб'єктами соціальних послуг, інструменти захисту прав та звернення отримувачів соціальних послуг, зокрема такі як адвокація (advocacy), інформування, реклама, пропаганда, представлення інтересів та ін.

Резюмуючи подані вище характеристики двох критеріїв, доречно в цілому відмітити, що через них визначаються інституційне середовище, можливості, потенціал громадянського суспільства та умови надання соціальних послуг, які передбачають спільну і рівноправну участь сторін-партнерів – державних інститутів та НДО. Зрозуміло, що міжсекторальне співробітництво значною мірою детерміноване історичними передумовами становлення та розвитку громадського суспільства, його культурними традиціями, а також такими чинниками, як політичне середовище і стан соціально-економічного розвитку.

Відповідно до вказаних вище двох критеріїв оцінки, вимірів (осей), а саме інституціоналізації та самостійності, можна виокремити такі 4 базові європейські моделі міжсекторального співробітництва щодо організації надання соціальних послуг (далі – моделі), які подано на *Рис. 3.2* :



Рис. 3.2. Двовісна діаграма моделей співробітництва між інститутами державного і недержавного суспільних секторів щодо надання соціальних послуг у країнах Європи [342, с. 30]

- 1) *соціал-демократична* (скандинавська);
- 2) *ліберальна* (англосаксонська);
- 3) *перехідні* (в країнах Центрально-Східної Європи та Середземномор'я);
- 4) *корпораційна* (континентальна).

Охарактеризуємо більш ґрунтовно подані на *Рис. 3.2* моделі.

Соціал-демократична (скандинавська або автономна) *модель* притаманна скандинавським країнам. Ключовим суб'єктом, що надає соціальні послуги є держава. НДО не беруть, як правило, участі в наданні соціальних послуг, а виконують так звані «експресивні» функції, які пов'язані з організацією та проведенням фізкультурно-спортивних, культурних і дозвільних заходів, що задовольняють інтереси членів громадських організацій територіальних громад.

Попри те, що майже всі соціальні послуги фінансуються і надаються

¹⁰ *Примітка.* ВДФ – відсоток державного фінансування у сукупних доходах НДО.

державою, таку модель, що базується на концепції «держави загального добробуту» ('welfare state'), відносять до універсалістської або інституціональної. Соціал-демократична модель відрізняється від «державницької» або патерналістської моделі країн пострадянського блоку, в якій держава також перебрала на себе виконання функцій, пов'язаних з соціальним обслуговуванням громадян.

Ця відмінність полягає, передусім, у високому рівні розвитку соціального капіталу, реальному та активному залученні громадськості до вирішення важливих соціальних питань і проблем, надання соціальних послуг. Тобто скандинавська модель характеризується високим рівнем волонтерства, добровільної участі громадськості та розвитку громадянського суспільства. Відносини між державним і «третім» суспільними секторами будуються на філософії, яку можна охарактеризувати, як «живи і давай жити іншим».

Відсоток державного фінансування у валових доходах НДО є низьким (25-35 %), оскільки НДО спроможні самостійно забезпечити себе необхідними ресурсами шляхом волонтерства, членських внесків, генерування доходів, пожертвувань тощо. Незважаючи на це, НДО і громадськість широко та безпосередньо беруть участь у розробленні політики щодо надання соціальних послуг на місцевому та центральному рівнях державного управління (в основному за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і широкого використання соціального середовища).

Вартість утримання скандинавської моделі «держави загального добробуту» є високою. Рівень ризику у разі невдалого запровадження соціал-демократичної моделі в країнах, в яких держава немає достатніх і стабільних джерел фінансування соціальних послуг, що надаються через розвинену мережу державних установ і служб, є також високим. Світовий досвід свідчить, що недостатність обсягів ресурсів для надання соціальних послуг неминуче призводить до існування відмінностей між «заможними» і «бідними» верстами населення у доступі до таких послуг. Більш того, якщо держава не впроваджує механізм соціального замовлення та не фінансує надання соціальних послуг в

достатніх обсягах, то такі відмінності будуть тільки поглиблюватися.

Ліберальна (англосаксонська або партнерська) *модель* (див. *Рис. 3.2*) є типовою в країнах Європи, передусім у Великобританії, а також у Канаді. Хоча окремі її елементи, особливо засади соціального замовлення соціальних послуг поширилися на інші країни європейського континенту, наприклад, на Нідерланди. В цій моделі НДО також беруть активну участь у наданні соціальних послуг, але вони є більш автономними, а їхнє функціонування менше залежить від держави. Відсоток державного фінансування у валових доходах НДО складає 35-55 %. Втім, навіть якщо НДО отримують фінансування на умовах укладених угод щодо надання соціальних послуг, вони мають тісні зв'язки з громадами, власні кошти, а також благодійні та власні джерела прибутків. Це дає їм змогу зберігати певний рівень самостійності від держави та виконувати активну роль в адвокації, захисті прав отримувачів соціальних послуг. Відносини між НДО та державою базуються на визначеній політиці укладання угод, відомої як компактна політика, що проводилася у Великобританії урядом Тоні Блера.

Базою для надання соціальних послуг в англосаксонській моделі є філософія контрактування. У Великобританії така модель спочатку була залишковою, тобто зорієнтована на вразливі верстви населення. Це стало однією з причин формування в цій країні розвинутої системи надання населенню благодійними та громадськими організаціями різних видів соціальних послуг, які уряд неспроможний надавати ефективно, в достатніх обсягах і належного рівня якості. Тим не менше, ліберальна модель еволюціонувала в інституціоналізовану, в якій соціальне обслуговування поширюється на всі верстви населення, а її рівень є високим. У даній моделі обсяги надання соціальних послуг розділяються порівну між державним і недержавним суспільними секторами з дотриманням принципу так званої «змішаної соціальної економіки» (*mixed welfare economy*). Однак, при реалізації такої політики на практиці перевага віддається НДО, що надають соціальні послуги у територіальних громадах, здійснюють спеціалізований догляд та забезпечують проживання в стаціонарних установах.

Перехідні моделі (див. *Рис. 3.2*) притаманні країнам басейну Середземного

моря (зокрема, Греція, Кіпр, Португалія), а також більшості країнам Центральної та Східної Європи. Відносини між державою та НДО у системі надання соціальних послуг, вироблення відповідної політики перебувають на стадії еволюції. Перехідна модель характеризується: низьким рівнем державного фінансування з причин нехтування значимості НДО; поширенням таких негативних суспільних взаємовідносин залежності та соціальних явищ, як непотизм, політичний протекціонізм у фінансуванні, в залученні НДО до надання соціальних послуг. Такі моделі надання соціальних послуг є, як правило, залишковими або знаходяться в рудиментарному стані. Це означає, що «підприємства» (надання соціальних послуг) здійснюється в основному в родині та соціальних мережах здебільшого жінками, які перебирають на себе основний тягар догляду за особами, які його потребують. Оскільки в країнах з перехідними моделями надання соціальних послуг економіки перебувають на стадії трансформації, а «третій сектор» – на стадії розвитку, то таким моделям притаманні в тій чи іншій мірі риси трьох інших моделей.

Корпораційна (континентальна або регулятивна) модель (див. Рис. 3.2), в якій НДО не тільки беруть активну участь у наданні соціальних послуг, але можуть бути навіть основними суб'єктами надання соціальних послуг. Наприклад, у Німеччині забезпечується дотримання принципу субсидіарності¹¹, відповідно до якого надання соціальних послуг та управління ними мають бути децентралізованими, надаватися на найближчому для їх отримувача рівні, як правило на рівні територіальної громади. Втручання держави в процес надання таких послуг повинен бути мінімальним. Разом з тим, держава здійснює загальне фінансування соціальних послуг, як правило, шляхом надання ключовим

¹¹ *Примітка.* Дотримання принципу субсидіарності означає, що держава, делегувавши НДО право щодо надання соціальних послуг, перестає бути монополістом і безпосереднім «провайдером» на ринку соціальних послуг та перетворюється в «арбітра», зберігаючи за собою право здійснення моніторингу за виконанням завдань, визначених контрактом, за якістю наданих соціальних послуг та ефективністю використання коштів, виділених відповідно до технічних завдань контракту.

суб'єктам, що надають та отримують такі послуги «платежів третій сторонні» (third-party payments) – грантів або субсидій. Таким чином, частка державного фінансування в даній моделі сягає більшу половину (в межах 55%-75 %) доходу недержавного сектору. А відтак «третій сектор» має високі рівні інституціоналізації та залежності від уряду в постійній фінансовій підтримці.

Втім важливою рисою континентальної моделі є потреба уряду в «третьому секторі» та їх взаємозалежність, яку називають «ієрархічною взаємозалежністю» між цими двома суспільними секторами. Прикладом різновиду цієї моделі можна розглядати Францію – країну в якій уряд вдався до перегляду та проведення політики солідарності, що передбачає субсидіювання «третього сектору», запровадження грантів і контрактів, які надаються та укладаються за результатами діяльності, досягнутими суб'єктами, що надають соціальні послуги в реалізації визначених завдань щодо надання таких послуг. Зазвичай у країнах з континентальною моделлю надання соціальних послуг, система соціального забезпечення є корпоративною, тобто вона базується на об'єднанні фінансових, трудових та інших ресурсів з різних суспільних секторів. Відносини між ключовими суб'єктами та зацікавленими сторонами (різні органи влади на державному та місцевому рівнях, представники «третього сектора», церква та ін.) врегульовуються правовими актами та відображені в податковому законодавстві, а тому континентальну модель називають ще регулятивною.

Узагальнюючи викладене вище, слід відмітити, що на даний час в європейських країнах має місце спільна тенденція до конвергенції (зближення) систем соціальних послуг. Її виявом є, передусім, створення змішаного ринку та посилення ролі НДО в наданні соціальних послуг. Така конвергенція в значній мірі є наслідком здійснюваної в Євросоюзі спільної соціальної політики, відповідно до якої уряди країн ЄС зобов'язані забезпечувати на ринку соціальних послуг вільну конкуренцію, рівний доступ і недискримінацію суб'єктів, що надають соціальні послуги. Інститути ЄС розглядають діяльність НДО, що надають соціальні послуги важливою складовою поняття «соціальної економіки», яке є альтернативою концепції «держави загального добробуту» та «ринкової

економіки». Такий підхід означає, що НДО є повноцінними та рівноправними суб'єктами діяльності на ринку соціальних послуг, а до їх діяльності та функціонування висуваються такі ж самі вимоги і критерії, як і до державних соціальних установ і служб.

Разом з тим очевидними та виразними є відмінності між європейськими моделями надання соціальних послуг, зокрема такі як : *різна активність НДО в сфері надання соціальних послуг* – у перехідній та скандинавській моделях активність НДО в даній сфері є найнижчою, оскільки право надання соціальних послуг надано здебільшого установам державного сектору, а точніше установам місцевої влади, а в англосаксонській і континентальній моделях у цій галузі домінують приватні комерційні підприємства та неприбуткові організації; *відмінності в частках фінансування, які отримують НДО від держави* на надання соціальних послуг – найнижчі показники демонструють країни скандинавської та перехідної моделей.

Перераховані вище відмінності можна пояснити такими причинами : вони значною мірою зумовлені історичними і політичними передумовами становлення, розвитку національних систем соціального захисту та надання соціальних послуг; делегування повноважень, ресурсів і відповідальності щодо надання соціальних послуг від державного до недержавного сектора отримує, як правило, підтримку та схвалення з боку громадян, оскільки це призводить до скорочення проявів бюрократизму, реформування негнучкої ієрархічної системи надання соціальних послуг, створення можливостей вибору та підвищення якості отримуваних ними соціальних послуг та ін.

В ЄС законодавча база, що регламентує питання надання НДО соціальних послуг, перебуває на даний час на стадії подальших трансформацій. З метою оптимізації моделей організації надання соціальних послуг науковці і практики ведуть активні пошуки альтернативних, інноваційних механізмів та інструментів надання соціальних послуг, які б дали змогу інтегрувати діяльність державних установ, неприбуткових організацій та прибуткових (приватних, комерційних) підприємств у єдину ефективну систему надання соціальних послуг. Така система

базується на можливості вибору та отриманні клієнтом соціальної послуги найвищої якості при мінімальних бюджетних витратах на її надання.

Важливого значення в реформуванні соціальних послуг надається такому державно-управлінському механізму, як співробітництво держави з приватними та громадськими організаціями. Це пояснюється низкою причин, перевагами, найбільш важливими з яких є те, що НДО [306, с. 222; 342, с. 9]:

краще обізнані з потребами отримувачів соціальних послуг, їх проблемами, знають шляхи їх задоволення і вирішення, так як створення і функціонування НДО ініціюється «знизу», перебувають у тісному та постійному контакті з ними;

швидше реагують на потреби отримувачів соціальних послуг і більш гнучкіше їх надають; система надання соціальних послуг є досить складною та проблемною, але НДО, застосовуючи гнучку тактику, справляються з цими труднощами та значно швидше, порівняно з державними установами, реагують на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг; гнучкість НДО в наданні соціальних послуг проявляється у формі раціонального та ефективного поєднання наявних і наданих ресурсів для вирішення соціальних проблем, застосування індивідуального підходу до задоволення потреб отримувачів соціальних послуг, НДО успішно функціонують в умовах, які постійно змінюються, приймають найбільш адекватні в конкретній ситуації рішення;

незабюрократизовані в роботі, незаангажовані номенклатурою, інструкціями та спроможні виносити на розгляд органів державної влади і органів місцевого самоврядування важливі політичні питання, пов'язані з наданням соціальних послуг;

можуть привносити додаткові ресурси, генерувати альтернативні джерела фінансування, поєднувати державне фінансування з благодійними фондами та здійснювати моніторинг та контроль за використаними коштами;

мають значний потенціал для інновацій.

З викладеного вище стає очевидним, що державні органи влади повинні розглядати НДО, як рівноправного, стратегічного партнера в формуванні та реалізації політики надання соціальних послуг. Слід відмітити, що за певних

обставин НДО можуть краще надавати соціальні послуги порівняно приватними підприємствами. Це пояснюється тим, що діяльність НДО базується на таких принципах, як рівність, взаємодопомога, участь громадян. Ці принципи є більш універсальними та важливішими для клієнтів і держави порівняно з принципами, якими керуються приватні підприємства (спрямованість на отримання прибутку) або державні установи, наріжним каменем діяльності яких є утримання статус-кво, стабільність в отриманні фінансування, мінімізація змін у наданні соціальних послуг. Тому клієнти при виборі суб'єктів, що надають соціальні послуги віддають перевагу НДО, які з благодійних фондів можуть привносити в соціальну систему додаткові ресурси та доповнювати фінансування державних соціальних видатків. НДО набагато краще порівняно з органами державної влади поінформовані і обізнані щодо проблем в системі надання соціальних послуг, наполегливіше домагаються їх розгляду та вирішення на відповідному політичному рівні. Тому, НДО слід розглядати партнерами місцевих органів влади та залучати до процесу укладання соціальних контрактів: починаючи від визначення соціальних послуг, що можуть надаватися НДО, правового врегулювання їх надання аж до здійснення контролю і оцінювання.

*Британський досвід проведення консультацій з громадськістю
з питань надання соціальних послуг*

Великобританія є економічно розвинутою та соціально зорієнтованою державою в Європі. Починаючи з 80-х рр. ХХ ст., уряд цієї країни здійснив докорінні перетворення в багатьох сферах суспільного життя, включаючи сферу соціального захисту населення. Внаслідок проведених реформ британська система надання соціальних послуг ставиться багатьма експертами впливових міжнародних організацій у приклад урядам, реформаторам інших країн. Важливою складовою цієї системи є консультації з громадськістю, у проведенні яких у Великобританії напрацьовано значний досвід, вивчення якого, на нашу думку, заслуговує на увагу та може бути корисним для трансформацій в Україні.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування Великобританії використовують різні методи проведення консультацій, до

основних з яких можна віднести такі: система зворотного зв'язку (коментарі, скарги, пропозиції); видання друкованих матеріалів (інформаційні бюлетені, листи, буклети); ведення документації з питань консультацій; зустрічі з представниками місцевих органів влади, громадські слухання; громадські ради (Citizens' Panel) – громадський орган, засідання якого вважається правомочним, якщо його кворум становив 15 тис. осіб, що проживають на певній території; фокус-групи (неформальна дискусія з 8-12 учасників (фахівці, зацікавлені сторони), яка проводиться під керівництвом модератора з визначених питань); проведення соціологічних опитувань, анкетування; форуми, конференції, засідання, відкриті дискусії та ін.

Проаналізуємо переваги і недоліки окремих видів консультацій з громадськістю щодо надання соціальних послуг у Великобританії, які визначено, згруповано та вміщено автором на *Рис. 3.3*.

Вибір методу консультацій залежить від завдань, конкретно визначених органами державної влади, місцевого самоврядування. Ключовою метою проведення консультацій є отримання інформації щодо якості, адресності, рівня задоволення потреб громадян у соціальних послугах, яку використовують для прийняття відповідних рішень.

Як правило, для вивчення певних соціальних послуг застосовують декілька видів консультацій, що дає змогу комплексно оцінювати джерела інформації, отримувати ширший спектр поглядів громадян на досліджувані питання.

Вибір і застосування того чи іншого виду консультацій з громадськістю залежить від багатьох чинників, зокрема: розмірів адміністративно-територіальної одиниці, яку необхідно охопити консультаціями; категорії населення, яким надаються соціальні послуги; специфіки і складності питань, які виносяться на розгляд тощо.

Громадськість у консультаціях можуть представляти жителі, як декількох територіальних громад, соціальної установи так і окремої вулиці.



Рис. 3.3. Схема переваг і недоліків базових видів консультацій з громадськістю щодо надання соціальних послуг у Великобританії [336]

Найбільш поширеними у Великобританії є такі види консультацій: система скарг і пропозицій, яку застосовує 90 % місцевих органів влади; проведення форумів – близько 66 %; фокус-групи – приблизно 50 %; проведення соціальних опитувань – 25 % [339, с. 195 – 196].

В окремих територіальних громадах отримали поширення «дні слухання», які організовують місцеві органи влади шляхом залучення провайдерів послуг, громадян та зацікавлених сторін. «Дні слухання» транслюються по телебаченню, радіо, широко висвітлюються у ЗМІ, на веб-сторінках. Громадяни мають можливість прокоментувати якість соціальних послуг через телефонні «гарячі лінії», усі дзвінки записуються, а потім ретельно вивчаються. Останніми роками регулярно проводять соціологічні опитування щодо задоволення соціальними послугами, що надаються громадянам. Цей метод консультацій еволюціонував в Інтернет-конференції, он-лайн опитування, цілу низку спеціалізованих програм оцінки якості надання послуг у системі електронний уряд (e-government), що дає змогу проводити інтерактивне спілкування з користувачами послуг, отримувати від них пропозиції та ін.

Питання, які регламентують проведення консультацій, мають бути нормативно врегульованими, тобто закріпленими в правовому акті. У Великобританії відповідним правовим, ухваленим урядом країни, актом зобов'язано органи місцевої влади і самоврядування проводити консультації, спрямовані на підвищення якості надання державних і соціальних послуг.

Консультації з громадськістю є невід'ємною складовою запровадженої в цій країні системи управління якістю «Краща ціна» (Best Value), яка передбачає їх проведення органами місцевої влади не тільки з користувачами соціальних послуг, категоріями громадян за певними соціальними ознаками, але й місцевими жителями, фахівцями, представниками приватного сектору, неприбуткових організацій тощо. Обов'язковою умовою проведення громадських консультацій щодо надання соціальних послуг є участь у них виборних посадових осіб місцевих органів влади, депутатів, що сприяє встановленню кращого взаємного порозуміння між ними та громадськістю, розробленню спільних рішень тощо.

Процес консультацій у Великобританії складається з таких ключових стадій: ініціювання; визначення питань, проблем надання соціальних послуг; вибір ефективних методів проведення консультацій; організація та інформування громадськості про проведення [339, с. 193]. Поетапність здійснення цього процесу в обов'язковому порядку відображається в документах планування відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Попри те що громадські консультації дають змогу отримати вказані вище позитивні результати, у багатьох випадках вони призводять до ускладнень, відсутності консенсусу з певних питань. Інколи вирішення важливих питань, які порушуються на консультації з громадськістю, просувається надто довго, що зумовлюється значною кількістю варіантів, підходів, запропонованих громадянами-«непрофесіоналами». Крім того, що консультації із залученням широкого загалу до розроблення політики надання соціальних послуг є тривалими в часі, їх проведення, як правило, потребує значних фінансових витрат, залучення кваліфікованого персоналу тощо. Тому представники органів місцевої влади надають перевагу одностороннім методам консультацій (опитування, анкетування та іншим видам комунікацій), які зводяться до отримання від громадян певної інформації, оцінок, пропозицій та ін.

У випадку, коли внесені в ході консультацій з громадськістю пропозиції, які бувають діаметрально протилежними, суперечливими, неможливо реалізувати, то право щодо остаточного прийняття рішення, альтернативні варіанти якого виносяться на обговорення з громадськістю, залишається за державою або місцевим органом влади. Громадськість, у свою чергу, інформується про остаточне прийняте рішення з обґрунтуванням та відомостями про врахування поданих пропозицій. Якщо альтернативний варіант рішення, запропонованого громадськістю в ході консультацій, неможливо втілити на практиці з огляду на обмеженість наявних ресурсів, часу тощо, органи влади зобов'язані оприлюднити відповідну інформацію в ЗМІ, на веб-сторінках тощо.

У Великобританії серйозною проблемою, протилежною активності населення у проведенні консультацій, є синдром «апатії участі» (абсентеїзму) та

скептицизму: громадяни не виявляють бажання брати участь у подібних заходах. Як свідчать статистичні дані, тільки кожний п'ятий британець виявляє бажання бути залученим до проведення консультацій, лише 6% – у громадських радах. Отримані результати від 20% громадян звісно можуть не відображати позицію «більшості» та взагалі ставлять під сумнів доцільність проведення таких консультацій. Водночас британці охоче беруть участь в односторонніх формах консультацій (опитування, анкетування та ін.).

3.3 Сучасні зарубіжні парадигми реформування державного управління системою надання соціальних послуг

Сучасні реалії суспільного розвитку ставлять нові виклики, які потребують своєчасного адекватного реагування з боку держави. Світовий досвід свідчить, успішність розв'язання низки соціальних проблем значною мірою залежить від трансформації парадигми державного управління, заснованої на широкому застосуванні в управлінській практиці елементів бізнес-управління та ринкових механізмів. У цьому контексті роль держави стає «сервісною», тобто діяльність органів державної влади зводиться до надання якісних і доступних послуг громадянам, їх обслуговування. Такі нововведення потребують ґрунтовного перегляду та уточнення існуючих теоретичних розробок у галузі теорії науки і практики державного управління. *Менеджеріалізм, який базується на ідеї створення «конкурентоспроможного державного сектора, підвищення якості надання державних послуг і задоволення потреб громадян»* [341, с. 6], є сучасною парадигмою реформування, інноваційним підходом до державного управління, який впроваджено в багатьох розвинутих країнах світу, зокрема у США та Великобританії.

На сучасному етапі розвитку України як соціальної держави гостро постає питання реформування системи надання соціальних послуг, розроблення і впровадження ефективних механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в умовах ринку, приведення її у відповідність до європейських

соціальних вимог, норм і стандартів. У цьому контексті актуалізується потреба у вивченні менеджеріалізму, як сучасного підходу до реформування державного управління, відповідного зарубіжного досвіду та пошуку прийнятних його елементів для запровадження у вітчизняну державно-управлінську практику.

Економічні кризи, які сколихнули країни Західної Європи та США в 70-х роках ХХ ст., призвели до впровадження парадигми неоменеджеріалізму, яка базується на раціоналізації ресурсів, жорсткому контролю за їх використанням та радикальній зміні підходів до державного управління в соціальній та в інших суспільних сферах [370, с. 24-25; 372, с. 12].

Варто відмітити, що подібна тенденція знайшла своє продовження у 80-х роках ХХ ст. та має місце в багатьох країнах в умовах сьогодення. Соціальна держава асоціюється з «мінімізацією» впливу держави, обмеженням її регулюючих функцій у соціальній та інших сферах, перехід до забезпечення реалізації визначених соціальних гарантій, захисту вразливих категорій населення від ризиків ринкової економіки [363, с. 421-439].

У 1980-х рр. реформування соціальної сфери в багатьох розвинутих країнах Заходу проводилося на тлі накопичених до критичної межі: недовіри громадян до чиновників і політиків, яких критикували за бюрократизм, закритість від суспільства і неефективність при виконанні своїх повноважень та функціональних обов'язків; невдоволеності населення «застарілою» патерналістською моделлю соціальної політики.

Політичні реформи, які здійснювалися в США республіканцями, а у Великобританії – консерваторами, призвели до помітного економічного підйому. Здійснювані на базі постулатів неолібералізму, ключовими з яких є ідеологія раціоналізації і скорочення державних витрат, трансформації дали змогу досягнути певного рівня побудови «держави загального добробуту» та надавати якісні державні послуги в цих країнах [149, с. 86].

Менеджеріалізм у державному управлінні розвинутих країн Заходу базується на суттєвому скороченні пільг і привілеїв, які чиновники, як правило не завжди обґрунтовано встановлювали собі, перехід від закритості до відкритості та

прозорості в їх професійній діяльності, підвищенні рівнів підзвітності та відповідальності фахівців, що надають соціальні послуги. У 80-х рр. ХХ ст. поняття «професіоналізація сфери надання соціальних послуг» було переглянуто та наповнено новим змістом – зорієнтованістю здебільшого на активізацію та акумулювання ресурсів на рівні територіальних громад, а також на оцінювання якості таких послуг їх отримувачами. Менеджеріалізм дав отримувачам соціальних послуг змогу розширити можливості вибору і перелік таких послуг, підвищити престиж і стандарти професії соціального працівника. Перехід від патерналістської системи соціального захисту населення до партнерської моделі надання соціальних послуг супроводжувався низкою змін, появою нових понять, таких як «клієнт», «отримувач послуг», «надавач послуг» та ін., запровадженням та посиленням громадського контролю за суб'єктами, що надають соціальні послуги, які раніше здійснювали свою діяльність у цій сфері на власний розсуд, самостійно та закрито [345, с. 14-16, 57].

В багатьох розвинутих країнах Заходу громадськість наділена широкими повноваженнями в процесі ухвалення рішень і можливостями контролю за їх виконанням. В Україні держава домінує в управлінні, а механізми участі громадськості в ухваленні рішень знаходяться в стадії розроблення. Подібна ситуація склалася і в розумінні поняття *державні послуги* (public services): відмінності у розумінні термінів *державні послуги* та *громадські послуги* лежать у площині сприйняття взаємовідносин між державою (державними органами) та громадянином (особою). Якщо “традиційне” державне управління побудоване на домінуючій ідеології держава “панує” над громадянином, то концепція менеджеризму (“сервісна держава”) базується на протилежній філософії – держава “служить” інтересам громадянина. В цьому контексті, на нашу думку, доречно видається вживати термін “державні послуги”, як послуг, що надаються органами державної виконавчої влади, установами, організаціями, а також НДО, яким в установленому порядку делеговано виконання відповідних повноважень.

Вибір дослідження досвіду Великобританії в запровадженні інноваційних моделей у наданні державних послуг в соціальній сфері обґрунтовується,

насамперед значними відповідними напрацюваннями, накопиченими країною упродовж понад 30 років. Крім того, як відомо, чинна у Сполученому Королівстві Великобританії система надання соціальних послуг пропонує громадянам досить широкий спектр послуг: від соціального обслуговування населення до лобіювання політичних рішень, консультування міністрів з питань надання соціальних послуг. Британська система надання соціальних послуг характеризується високим ступенем децентралізації, адресністю, відповідністю, ефективністю і раціональністю використання соціальних видатків. В Україні беззаперечно є потреба в удосконаленні системи надання соціальних послуг, яка продовжує залишатися неповністю реформованою на тлі функціонування моделі соціального захисту населення з такими притаманними їй рисами як жорстка централізація, підпорядкованість і звітність знизу доверху та іншими «рудиментами» радянського соцзабез. Це і зумовило потребу у вивченні британського досвіду і практики надання соціальних послуг.

Після Другої світової війни у Сполученому Королівстві гостро постали питання щодо відбудови зруйнованих війною об'єктів, різко зросли потреби громадян в отриманні послуг, зокрема медичних і соціальних. Оперативність та успішність вирішення цих завдань значною мірою залежали від посилення ролі держави в різних сферах, що і зумовило запровадження централізованих моделі та стилю державного управління. Ідеологічним підґрунтям здійснюваних у Великобританії реформ повоєнного періоду було кейнціанство – теорія макроекономічного розвитку, положення якої передбачали збільшення державних соціальних видатків, підвищення соціальної справедливості громадян та побудову «держави загального добробуту» (welfare state). Все це в сукупності призвело до зосередження на рівні центральних органів державної влади значних владних повноважень – централізації державного управління.

На сьогодні немає загальноприйнятого тлумачення терміну «*держава загального добробуту*», який можна розглядати в різних аспектах. В енциклопедичній літературі [111, с. 142; 346, с. 1019] поняття «*держава загального добробуту*» тлумачиться, як : вид сучасної ліберальної демократичної

держави, яка проводить соціальну політику, спрямовану на створення рівних життєвих умов для всіх членів суспільства; система соціального захисту населення, в якій держава бере на себе зобов'язання щодо забезпечення соціального добробуту громадян. Основними механізмами реалізації державних соціальних гарантій є забезпечення доходів громадян у вигляді соціальної допомоги, які вони отримують від держави, перерозподіл доходів і надання населенню соціальних послуг. Тобто, термін «держава загального добробуту» за сутністю і змістом є аналогом виразу «соціальна держава». «Держава загального добробуту» – це концепція управління, в якій держава відіграє ключову роль у соціальному захисті громадян, всіляко сприяє їх матеріальному та соціальному добробуту. Концепція «держави загального добробуту», яка розглядається як різне поєднання демократії і соціального забезпечення, пов'язана з процесами реформування системи соціального захисту, надання соціальних послуг. Концепція базується на таких принципах: рівності можливостей; справедливого розподілу суспільних благ; публічної відповідальності за осіб, що неспроможні самотійно забезпечувати мінімальний встановлений в суспільстві рівень життя [374]. Різні аспекти «держави загального добробуту» є питаннями для диспутів серед західних і вітчизняних науковців [346, с. 21, 128, 207].

Втім, наприкінці 70-х рр. ХХ ст. кейнсіанська ідея «держави загального добробуту» почала все більше зазнавати критики з боку багатьох науковців, які висували докази щодо її застарілості і вичерпаності. Прихильники неолібералізму, зокрема, стверджують, що держава неефективно виконує власні функції: управління суспільними процесами здійснюється повільно і неналежним чином; оподаткування стало непосильним тягарем для платників податків, а темпи інфляції – високими. На їхню думку, штат державних службовців (бюрократів) є надмірно «роздутим», а його утримання занадто дорого обходився для держави. В цьому зв'язку вони обстоюють точку зору щодо необхідності зменшення «ролі держави» шляхом мінімізації та відсторонення держави від безпосереднього надання державних послуг.

В 1979 р. уряд консерваторів, який прийшов до влади на чолі з М. Тетчер,

проголосив що «... традиційне ієрархічно-бюрократичне державне управління [...], яке теоретично і практично дискредитувало себе, необхідно трансформувати в сучасну, більш гнучку, зорієнтовану на ринок модель – державний менеджмент» [356, с.1]. Таку заяву було зроблено в умовах гострого дефіциту державного бюджету, нагальної потреби в підвищенні дієвості, ефективності, зменшенні обсягів фінансування державного сектору, а також недовіри громадян до держави. Уряд Консерваторів проголосив і розпочав одну з найбільш радикальних і тривалих¹² адміністративних реформ Великобританії, важливим напрямом якої було підвищення рівня відповідності і швидкості реагування держави на потреби громадян. Було ухвалено концепцію реформи, якою передбачалося диверсифікувати послуги, захистити права споживачів, впровадити систему оцінки результатів діяльності [346, с. 365], трансформувати систему надання послуг з державної у підприємницьку на засадах конкуренції, створення і забезпечення функціонування ринку, підприємницького менеджменту та практики ведення бізнесу [355, с. 21-31].

Суть цього реформаторського підходу, зазначає К. Худ, один із родоначальників менеджеріалізму, полягала в тому, щоб «вдихнути підприємницький дух» у систему державного управління [359, с. 3-19]. Така парадигма реформ отримала назву новий державний менеджмент (New Public Management) [359, с. 321-331] або *менеджеріалізм* (managerialism) [356, с. vi]. Багато західних науковців пропонують розглядати менеджеріалізм як [341, с. 6]: сучасний напрям модернізації державного суспільного сектору; ефективну модель надання державних послуг, зорієнтовану на задоволення потреб споживача (клієнта); інноваційний підхід до оптимізації державного управління (в частині визначення ролі, функцій і завдань держави). Тобто, менеджеріалізм не протиставляється державному управлінні, а розглядається, як його органічна інновація, аспект удосконалення.

У системі соціальних послуг підвищився попит на кваліфікованих і

¹² *Примітка.* Адміністративна реформа, яку проводили у Великобританії консерватори, тривала майже 20 років – з 1979 р. до 1997 р.

досвідчених фахівців, які спроможні аналізувати та постійно підвищувати рівень ефективності виконуваної роботи – надавати якісні соціальні послуги. Професор прикладних соціальних наук, британська дослідниця Л. Домінеллі вдало характеризує таку тенденцію підвищенням важливості, широким впровадженням технократичних підходів у професійну діяльність в системі надання соціальних послуг, називаючи цей процес «тейлоризацією» професійної соціальної роботи та діяльності соціальних служб. У соціальній роботі «тейлоризм», який виник на початку ХХ ст. у промисловому науковому менеджменті, означає перехід соціальними працівниками до виконання функцій, чітко визначених і закріплених у нормативно-правових актах. Особливістю виконання соціальними працівниками своїх функцій є креативний підхід у своїй роботі, який базується на професійних знаннях, практичних навичках, вміннях і досвіді, морально-етичній поведінці. Соціальний працівник є одночасно, як фахівцем конкретної спеціалізації, так і універсальним працівником, який спроможний виконувати доручену ділянку роботи на «конвеєрній» основі. Така концепція соціальної роботи, що базується на системі чітко та формально визначеної компетенції, дала управлінцям соціальних служб змогу висувати технічні вимоги до трудового процесу, підвищити підзвітність і відповідальність соціальних працівників за рахунок посилення регламентації діяльності в соціальних службах [345, с. 56].

Дійсно, соціальний працівник у своїй роботі завжди вимушений приймати рішення та діяти в умовах постійної невизначеності та мінливості, оскільки практика надання соціальних послуг характеризується високим ступенем непередбачуваності і суперечливості. Теоретичні знання, отримані ним під час навчання, є недостатніми для використання їх на практиці. А відтак, професійна діяльність має базуватися на осмисленні соціальним працівником повсякденного досвіду, професійній експертизі, гнучкості, відкритості до інновацій, нововведень освоєння та використання практики сучасних технологій тощо.

Концепція реформування системи надання державних послуг у Великобританії базується на стратегіях маркетингу та мінімізації (див. Рис. 3.4).



Рис. 3.4. Базові стратегії концепції менеджериалізації системи надання державних послуг у Великобританії [341, с. 4-6]

Стратегія маркетингу, яку ще називають стратегією «відсторонення держави» (push the state back), спрямована на здійснення докорінних змін у функціях держави та широкому впровадженні в діяльність органів державної влади ринкових механізмів і конкуренції. В сучасних умовах держава повинна ефективно вирішувати суспільні проблеми та здійснювати належним чином фінансування надання державних послуг. Тому, до цієї стратегії було включено заходи щодо зменшення функцій і витратків держави, приватизацію (денаціоналізацію) та цілу низку прийнятних ринкових механізмів. Сюди було віднесено і впровадження інноваційних форм організації співпраці суспільних секторів (міжсекторальне співробітництво), державно-приватне партнерство (Public Private Partnerships) та економічну ефективність в державному управлінні. Досить гостро постало питання щодо обмеження впливу держави, яке вирішувалось у площині визначення переліку завдань і обов'язків, виконання

яких доцільно залишити за державою, а які передати недержавним організаціям. Реалізація цієї стратегії перетворила державу з монопольного провайдера державних послуг у суб'єкта, який гарантує громадянам послуги встановлених стандартів, сприяє їх організації та забезпечує їх надання.

Стратегія мінімізації (див. *Рис. 3.4*) базується на політиці скорочення чисельності штату державних службовців та обсягів бюджетних видатків на утримання органів державного управління. Заходи цієї стратегії було спрямовано на реструктуризацію та реорганізацію діяльності державного суспільного сектору. Змістом стратегії мінімізації стали трансформації в державному управлінні, які пов'язані переважно із запровадженням ринкових механізмів, створенням належних умов для конкуренції, розробленням і запровадженням інноваційної моделі фінансування сфери надання послуг. Комерціалізація надання визначених державою послуг зобов'язала її вжити низку заходів щодо забезпечення економічного зростання, підвищення рівня доходів та платоспроможності громадян, а також створити альтернативну систему надання послуг, вибору та забезпечення прав споживачів (клієнтів).

Здійснювана державна політика *обов'язкового конкурсного тендеру* (Compulsory Competitive Tendering) змінила формат відносин держави з недержавним і приватним суспільними секторами та створила можливість у новий спосіб адмініструвати суспільні блага та надавати якісні державні послуги. Система обов'язкового конкурсного тендеру базується на: визначенні державою переліку послуг і наданні місцевим органам влади права щодо забезпечення їх надання через аукціон (contracting-out); укладання багатосторонніх угод, які врегульовують відносини постачальник-клієнт, підзвітність та відповідальність. Таку модель надання послуг ще називають «громадським вибором» або «альтернативними послугами». З 1995 р. ця модель видозмінилася у *систему кращої ціни* (Best Value), яка базується на запровадженні комплексного моніторингу за якістю надання державних послуг шляхом проведення інспекцій, ревізій та перевірок [340, с. 695-712].

Стратегія реформування «мінімізації держави» була спрямована на

скорочення чисельності державних службовців. Здійснено статистичний аналіз динамічних змін показників працевлаштованих осіб у державному секторі у 1979-1999 рр. Відповідно до офіційно опублікованих даних [353, с. 16] : кількість осіб, працевлаштованих у державному секторі, різко зменшилася з 6,59 млн. чол. у 1979 р. до 4 млн. чол. у 1999 р. (на 2,5 млн. чол.); значне скорочення державних службовців відбулося в центральних органах державної влади (62,4%, більше третини), менше – в органах місцевої влади (16,8%); кількість соціальних працівників закладів державної форми власності збільшилася відповідно з 235 тис. осіб у 1979 р. до 270 тис. осіб у 1999 р. (на 35 тис. осіб). Аналіз цих даних дає підстави стверджувати, що здійснювані у Великобританії реформи дійсно призвели до значного вивільнення працівників державного сектору – 38,6%! Водночас, показник осіб, працевлаштованих у сфері соціального обслуговування громадян, збільшився на 14,9%, що свідчить про підвищення соціальної зорієнтованості держави.

Уряд Великобританії належним чином забезпечив нормативно-правове регулювання системи надання соціальних послуг. Соціальну роботу віднесено до професійного виду діяльності, який повинен здійснюватися та відповідати визначеним державою вимогам і стандартам. З цією метою утворено Комісію щодо інспектування соціального догляду, яка здійснює перевірку діяльності служб, що надають соціальні послуги, як державних, так і недержавних. У Великобританії нараховується :

приблизно 150 державних соціальних служб, які оцінюють і визначають потреби громадян у соціальних послугах, а також призначають їх надання;

31 тис. суб'єктів надання соціальних послуг (з яких 70% – неприбуткові та приватні організації, 30% – державні та недержавні організації).

Соціальні служби тісно співпрацюють з державними і недержавними інституціями та надають широкий спектр соціальних послуг, отримувачами яких переважно є: діти та їх сім'ї; люди похилого віку; особи з розумовими та психічними відхиленнями; особи з фізичними вадами в здоров'ї.

У Великобританії, на відміну від України, практично немає будинків-

інтернатів для дітей, а 76% соціальних послуг децентралізовано та деінституціоналізовано, тобто ці послуги надаються за місцем проживання особи, поза межами державних соціальних закладів [287].

Внаслідок здійснених у Великобританії реформ, впровадження філософії менеджеріалізму в сферу надання соціальних послуг було впроваджено систему *прямих платежів за послуги, що надаються на рівні територіальної громади* (direct payments for community support services). Така система наділяє потенційного отримувача правом вибирати самостійно спільно з соціальними службами в межах визначених законодавством ті чи інші соціальні послуги, їх зміст і провайдера, а також контролювати різні параметри надання таких послуг. Незважаючи на застосування неоліберальних підходів до управління в системі надання соціальних послуг, зорієнтованості на виборі та самостійності клієнта, здійснюваний у медичних і соціальних закладах «менеджмент догляду» (care management) не виправдав сподівань отримувачів таких послуг, особливо інвалідів, стверджує професор Марк Прістлі [364, с. 659-673]. Стимулювання розвитку в «неоменеджерів» підприємницьких здібностей, якостей (гнучкості, заощадливості, комунікабельності тощо) та застосування їх на практиці не виправдали сподівань, очікувань щодо додаткових ресурсів для осіб, груп осіб, що потребують соціальних послуг, особливо індивідів, домогосподарств з низькими доходами, інших вразливих категорій населення [337, с. 295-316].

Наслідки реформ менеджеріалізму у Великобританії сприймаються по-різному, як науковцями, так і громадськістю. Зокрема, вчені Т. Габлер, Д. Озборн [359, с. 321-331] стверджують, що внаслідок проведених реформ зекономлено значний обсяг державних ресурсів та покращено якість надання державних послуг населенню, зокрема в соціальній сфері. Разом з тим, багато зарубіжних дослідників і вищих державних посадовців констатують, що впровадження цієї інноваційної моделі управління виявилось «несумісним з умовами» окремих країн. Експерти впливових міжнародних організацій досить стримано і нейтрально оцінюють наслідки впливу менеджереалізму. Прихильники неолібералізму розглядають цю концепцію, як «рятивну для британської

економіки», впровадження якої дало змогу уникнути стану «зубожіння і хаосу» в країні та перетворити її у розвинуту державу світу. Втім, для багатьох британців таке «спасіння» означало вивільнення з «численного» і «неспроможного», як стверджувала М. Тетчер, державного сектору, який, як передбачалось, мав трансформуватися в модель «дружелюбної» для громадян «держави загального добробуту» (welfare state) з притаманною приватному сектору, жорсткою ринковою економікою.

Деякі західні дослідники наводять факти та аргументи, що впровадження моделі менеджеріалізму призвело до поглиблення соціальної нерівності та несправедливості, оскільки «незначна кількість осіб збагатилася, а переважна більшість населення працювала під загрозою звільнення». В умовах менеджеріалізму, який передбачає фінансову децентралізацію, існують труднощі, пов'язані з моніторингом бюджетних ресурсів, виділених на надання державних послуг. Мають місце випадки неналежного управління системою надання послуг у приватизованих комунальних закладах, необґрунтованого завищення цін, нецільового використання коштів, погіршення якості надання послуг та посилення соціальної напруженості, оскільки громадяни вимушені були платити за послуги більше [361, с. 17-20].

Англо-американська модель «держави загального добробуту»

На даний час в Україні, як на державному рівні, так і в суспільному загалі, ведуться дебати щодо удосконалення системи надання соціальних послуг. Багато науковців і практиків у сфері державного управління вбачають англо-американську або так звану ліберальну «державу загального добробуту» [326, с. 137] однією з прийнятних сучасних парадигм, окремі елементи якої можна запозичити та адаптувати у вітчизняну практику системи надання соціальних послуг.

Дійсно, як зазначають зарубіжні дослідники, в багатьох країнах в результаті проведення відповідних реформ, вдалося істотно зменшити кількість осіб, що знаходяться за межею бідності, підвищити якість надання соціальних послуг та рівень життя населення. Разом з тим, практика свідчить, що впровадження такої

моделі на Заході здебільшого призводить до «соціального паразитизму», коли за рахунок зайнятого населення необґрунтовано утримуються особи працездатного віку, які не бажають працювати, що може призвести до економічного «банкрутства» держави.

Парадигма «держави загального добробуту» пов'язана з процесами демократизації, надання соціальних послуг, реформуванням системи соціального захисту та матеріального забезпечення населення. Стисло проаналізуємо сутність «держави загального добробуту», як діючої у Великобританії та США системи надання соціальних послуг та соціального захисту населення в цілому.

У сучасних умовах розвитку, питання надання соціальних послуг тісно пов'язані з демократичними процесами. Втім підходи до їх вирішення в рамках концепції «держави загального добробуту» суттєво відрізняються в залежності від зовнішніх і внутрішніх чинників. Базуючись на *індексі декомодифікації*¹³, відомий науковець, член Британської та Американської Академій наук Г. Еспін-Андерсен (G. Esping-Andersen) [348, с. 26-28; 349, с. 601-602] виокремив моделі «держави загального добробуту» 18 держав Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) у такі три режими їх функціонування: 1) *ліберальний* (Австралія, Великобританія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія, США); 2) *консервативний* (Італія, Німеччина, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Японія); 3) *соціал-демократичний* (Австрія, Бельгія, Данія, Швеція).

Найбільш ліберальною «державою загального добробуту» визнано Сполучені Штати, а виключно соціал-демократичною – Швецію.

Парадигми «держав загального добробуту», незважаючи на свою різноманітність, інспіровані ідеями та ідеологією неолібералізму, які базуються на таких постулатах: економіка незалежна від суспільства; ринок – найкращий механізм організації виробництва, ефективного, справедливого розподілу та розміщення ресурсів; глобалізація диктує необхідність мінімізації соціальних

¹³ *Індекс декомодифікації* (від англ. de commodification) – показник, який визначає ступінь спроможності підтримувати окремою особою або сім'єю соціально прийнятний рівень життя незалежно від їх участі в ринкових відносинах.

видатків з державного бюджету, особливо на соціальне забезпечення. В науковій літературі з'явився термін індустріальна «держава загального добробуту» [346, с. 21, 128, 207; 373].

Концепція «держави загального добробуту» виникла в часи «великої депресії» (Great Depression), коли в державах Заходу різко підвищився рівень бідності. У відповідь на цей виклик уряди цих країн вдалися до вироблення нової моделі соціального захисту населення, відомих ще і як моделі надання соціальних послуг «від колиски до могили» ('from cradle to grave'). Розроблення цієї моделі значною мірою було ідеологізоване, оскільки ставилося за мету створити нову, більш ефективну капіталістичну систему соціального захисту, яка б стала альтернативним «шляхом» і протиставлялася комуністичній моделі соціального забезпечення [347, с. 1245; 352, с. 20-21; 359, с. 117-135].

Основними складовими системи «держави загального добробуту» в Об'єднаному Королівстві Великобританії є: Національна програма охорони здоров'я; Програма соціальних послуг; Програма соціального забезпечення; Програма пенсійних послуг. Через Національну програму охорони здоров'я, бюджет якої перевищує 60 млн. англ. фунтів стерлінгів, забезпечується надання медичних послуг гарантованого державою рівня. Управління цією програмою здійснює Міністерство охорони здоров'я, а на місцях відповідні структурні підрозділи, в яких працює понад 2 млн. лікарів, аптекарів, інших медичних працівників. Особливістю програм соціальних послуг є те, що вони в основному реалізуються недержавними організаціями, які надають ці послуги.

Діяльність «держави загального добробуту» пов'язана з розподілом суспільних благ та індивідуальним підходом до соціального забезпечення кожного громадянина шляхом надання грошових соціальних виплат, допомоги та соціальних послуг. Реалізація урядових соціальних програм включає: пенсії, страхування на випадок безробіття, допомоги по інвалідності та хворобі, соціальне страхування, декретні відпустки, відпуски по догляду за дитиною, допомога малозабезпеченим сім'ям, медико-санітарну допомогу, догляд за пристарілими та інвалідами, послуги зайнятості, спеціалізовані послуги

(лікування алкоголізму, наркотичної залежності та ін.), житлове будівництво [346, с. 1019-1020; 366, с. 195-228].

Економічна криза, яка упродовж останніх років охопила багато держав світу, змусила їх уряди, включаючи і Англію, переглянути соціальну політику та соціальні видатки з державного бюджету. В доповіді, зробленій у Нижній палаті парламенту Великобританії, Міністр праці та пенсій А. Д. Сміт, апелюючи до «здорового глузду», констатував, що «70% з 4 млн. нових робочих місць, створених [у Великобританії] упродовж останніх років економічного зростання, дісталися працівникам-іноземцям, водночас 4,5 млн. громадян Великобританії живуть за рахунок виплат і допомоги по безробіттю, що є несправедливо та неприпустимо». Причиною цього є діюча система соціального захисту населення, яка «не спонукає громадян до працевлаштування». Покоління сімей у Великобританії «спадково» не працюють упродовж десятиліть : «їм краще жити на щотижнево отримувані соціальні виплати і проводити час зі своїми дітьми, ніж працювати на будь-якій роботі, запропонованій за місцем проживання. Цим людям притаманні вади не фізичні, а психологічні», які потребують «терапевтичного втручання». «Червоною ниткою» в доповіді міністра стала теза, що британські безробітні є вкрай лінивими, немотивованими та незацікавленими працювати. Вирішення питання щодо матеріального забезпечення свого життя вони значною мірою «переклали» на державні інститути. Водночас, працюючі громадяни ображаються, що їм доводиться важко працювати за низьку зарплату.

Сучасний рівень безробіття у Великобританії складає в середньому 8 %, а в окремих її регіонах – перевищує 20%. З огляду на викладене вище коаліційний уряд Англії на чолі з Прем'єр-міністром Д. Камероном розробив та проводить в країні широкомасштабної реформи системи соціального захисту, яка передбачає значне скорочення видатків з державного бюджету, щоб «зменшити дефіцит, залишений лейбористами». Економічна криза та відсутність конструктивного бачення перебудови економіки, змусили британський уряд вдатися до методу «орудування сокирою, яка суворо рубає» [зменшує видатки]. Було передбачено, що в 2012 р. рівень безробіття підвищиться щонайменше на 5 млн. осіб, а

кількість громадян Великобританії, що отримуватимуть соціальні допомоги складатиме десятки мільйонів. Пасивність уряду за таких обставин неминуче призведе до «банкрутства» діючої системи соціального захисту. Програмою реформ було заплановано об'єднати діючі більш, ніж 30 видів страхової допомоги в єдину систему *універсального кредиту*, яка набула чинності в 2013 р. та закінчити перехід до надання адресатам цього кредиту в 2015 р. Вартість реалізації цього проекту оцінюється в 2,1 млн. англ. фунтів стерлінгів. Вводяться жорсткі санкції і штрафи за відмову від прийняття безробітними пропозиції прийнятної роботи. Санкцією за пасивність в пошуку роботи або відмову від тимчасової громадської роботи є призупинення виплат по безробіттю щонайменше на 3 місяці, а у випадку систематичного та навмисного порушення її одержувачем умов контракту, виплати ліквідуються на 3 роки без права доступу упродовж цього періоду до будь-яких інших видів соціальної допомоги. Така сама санкція наступає і у випадку виявлення обману та шахрайства.

У зробленій доповіді зазначається, що «з низькооплачуваних працівників будуть менше відраховувати, а при зміні ними роботи соціальні виплати зберігатимуться». Здійснювані реформи «покладуть край абсурдності системи, в якій «незайнята» категорія населення невинувато отримує надмірну винагороду, а «зайнята» категорія, яка намагається підвищити добробут своїх сімей карається» [350; 371].

Якщо поглянути на соціальні проблеми, які виникають в даний період у Великобританії, крізь призму минулого, здійснивши екскурс в історію цієї країни, то можна зробити висновок, що питання безробіття та ледарства були актуальними ще в XVII ст. Так, відомий англійський письменник Даніель Дефо в одному зі своїх творів писав, що «більшість наших жебраків, це люди, які не хочуть, а не не можуть працювати». Німецький економіст професор Г. Леві, який на початку XX ст. вивчав економіку Англії, зазначає про «специфічні умови англійського життя»: «Хто бродив ... по вулицях Лондона або іншого англійського міста, той ... помічав усюди безробітних, обідраних людей ..., які не справляють враження, ніби вони ... знаходяться в такому жалюгідному стані ... Їх

дуже важко вивести з цього стану» [168, с. 189-190].

В обох випадках мова ведеться про категорію населення, що добровільно не працює (*unemployable*) – «неохочі працевлаштуватися» та яка не підпадала під категорію «безробітних» (*unemployed*) – особи, що втратили роботу з незалежних від них обставин (особи, що мають бажання працювати, шукають роботу, готові приступити до неї, але не можуть за певних обставин її знайти). Поняття «неохочі отримати роботу» (*unemployable*), яке з'явилося в Англії, має свою історію. В XVII ст. в цій країні зафіксовано багато скарг на бродяг, нероб і негідників, внаслідок чого були видані закони, відповідно до яких людей, що ухилялися від праці карали. В цих законах були поняття «працездатного жебрака» (*able-bodied pauper*) і «працюючого бідняка» (*labouring poor*) : тих осіб, що фізично спроможні працювати, але усвідомлено уникають роботи; працевлаштовану бідну верству населення, якій праця не гарантує уникнення зубожіння. Варто зазначити, що прояви соціальної політики в Англії у формі піклування про громадян з боку держави, вирішення питання бідності та безробіття мали місце ще в XVI ст. Так, відповідно до законодавства королеви Єлизавети I (1558-1603), пізніше її правонаступників, вживалася ціла низка заходів щодо повернення працездатних до роботи та було створено відповідні адміністративні системи, мережі установ.

Вважається, що за часів правління Карла I (1625-1649) закон Єлизавети I про жебраків сягнув свого піку застосування, організація захисту вразливих верств населення була найбільш досконалою в історії Англії XVI-XIX ст. Значний вплив при Карлі I на піклування про жебраків справляла англійська церква, а архієпископ Лод (Laud), який того часу її очолював, навіть обіймав найвищу посаду в державному комітеті з питань праці та жебрацтва.

Втім, «сліди» соціальної політики «зникли» після кромвелівської революції та під впливом пуританізму¹⁴, прихильники якого непримиренно заперечували існуючі форми опікування за жебраками : «вкрай неправильно давати що-небудь жебракам, оскільки природа нікого не залишає голодним, якщо тільки взагалі є

¹⁴ **Пуританізм** – в Англії та Шотландії в XVI-XVII ст. релігійно-політичний рух, спрямований проти англійської церкви.

харчові продукти». Вони зайняли нетерпимий і суворий підхід до працівників і жебраків, вважаючи, що : удача і прибуток – це доказ божественного обрання, бідність – «тавро покидьків», а безробіття – вияв особистої провини. На практиці це призвело до різкого зниження рівня захисту вразливих верств населення: бідних, удів, людей похилого віку, інвалідів, безробітних, навіть якщо вони не працювали за незалежних від них причин – не зі своєї вини. Така антисоціальна концепція пізніше мала економічне обґрунтування, а в ХІХ ст. – стала базою одного з економічних вчень: висока заробітна плата означає низьку продуктивність праці, а низька плата має стимулюючий вплив та підвищує продуктивність. Праця розглядається механізмом виховання і привчання до дисципліни, «виліковування» від ледарства та марнотратства.

Бідність у той час в Англії стала розглядатися, як «злочин»: було засновано так звані «робітничі будинки»¹⁵ – мережа закладів «підкування» про бідних (проіснували до ХХ ст.), в яких примусово «привчали» до роботи. В робочих будинках, як у в'язниці, безробітний, якого завжди розглядали «винним» у своєму безробітті, під впливом залякування та інших суворих «виховних методів» повинен був відновити «втрачене бажання працювати» та повернутися назад «до життя» працюючи, реалії якого для багатьох мало чим відрізнялися від умов робітничих будинків.

Завдяки функціонуванню робітничих будинків річні обсяги видатків з бюджету держави на соціальний захист бідного населення Англії зменшилися¹⁶ з 819 тис. англ. фунтів стерлінгів у 1689 р. до 689 тис. англ. фунтів стерлінгів в 1750 р. Ще одним антисоціальним напрямом державної політики в Англії став виданий у 1662 р. закон про переселення (Settlement Act), за допомогою якого передбачалося запобігти перетворенню «заможних» економічно розвинутих територій у «притулки» для жебраків та місце пошуку роботи для безробітних. Законом передбачалося надання соціальної та матеріальної допомоги бідним

¹⁵ *Примітка.* Робітничі будинки були узаконені відповідно до закону про жебраків, виданого в Англії в 1834 р.

¹⁶ *Примітка.* Незважаючи на зростання чисельності населення Англії.

тільки за місцем постійного проживання. Розпочалися масове вигнання бідних, перешкоджання незаможним особам в переїзді до «заможних місць» та локалізацію жебраків у місцях з низькими можливостями для пошуку роботи.

«Пуританський» підхід до вирішення «питання жебраків» привернув увагу власників підприємств, які стали з цього отримувати вигоду і прибутки. Так, в 1663 р. у Шотландії був виданий закон, який дозволяв підприємцям безоплатно залучати до роботи бродяг на 11 років, даючи їм тільки їжу та одяг.

Наприкінці XIX ст. питання про безробітних і працездатних жебраків стало набувати все більшої гостроти. Становлення в Англії сучасної системи соціального забезпечення населення (the modern welfare state) розпочалося з соціальних реформ, здійснюваних лібералами у 1908-1916 рр. на чолі з Прем'єр-Міністром Гербертом Генрі Асквітом. В 1908 р. було прийнято закон про пенсії за віком та відкрито пункти безкоштовного харчування школярів. У 1909 р. у парламентській комісії з питань законодавства було зроблено доповідь Сідней і Беатрисою Верб, які акцентували на «існуванні пристойних і чесних людей, які залишилися або можуть залишитися без роботи», аргументували необхідність відкриття відділень з піклування про безробітних і жебраків та наполягали на ліквідації страхітливої системи робочих будинків. Ними було запропоновано ввести навчання для робітників, надавати допомогу підліткам в отриманні ними технічної освіти, яка в разі кризи чи втрати роботи підвищила б їхню конкурентоспроможність на ринку праці та розробити закон про обов'язкове національне соціальне страхування, який було прийнято в 1911 р.

Втім, внаслідок Першої світової війни кількість безробітних в Англії збільшилася : якщо в 1913 р. в цій країні було 2,1 % безробітних (з числа офіційно зареєстрованих членів профспілок), в червні 1920 р. цей показник підвищився до 3,1 %, а в грудні того ж року – до 6,1 %. З посиленням організованості робочого класу проблема безробіття була остаточно відокремлена від проблеми піклування про бідних [168, с. 191-194].

Історичною віхою в подальшому розвитку британської системи соціального захисту став опублікований у 1942 р. парламентський звіт, відомий як звіт

Беверіджа (по імені англійського економіста, барона Вільяма Генрі Беверіджа), в якому було запропоновано вжити цілу низку заходів щодо надання «тим, хто потребував допомоги» [бідним]. В. Беверідж рекомендував уряду відшукати «шляхи подолання п'яти велетнів, які викликають занепокоєння в суспільстві : бідності, хвороб, неграмотності, злиднів та ледарства». Щоб вирішити ці проблеми «уряд має забезпечити адекватні : доходи населенню, систему охорони здоров'я, освіту, житлове будівництво та зайнятість».

Після війни вказані рекомендації стали базою здійснюваної у Великобританії реформи системи соціального захисту (реформа Беверіджа) : Прем'єр-міністр Клемент Атлі (1945-1951) пообіцяв викоренити вказані недоліки та розпочав здійснювати так звану політику «від колиски до могили», спрямовану на покращення добробуту населення у Великобританії, яка знайшла своє відображення у низці прийнятих 5 липня 1948 р. законів (про національне страхування, про національну допомогу, про національні послуги охорони здоров'я) та ін. Система «держави загального добробуту» була розроблена з метою надання допомоги громадянам для подолання труднощів і повернення їх до стану самозабезпечення.

Істотний вплив на розвиток британської системи соціального захисту справила політика тетчеризму¹⁷ та концепція «третього шляху» ('third way'), розроблена і здійснювана урядом лейбористів на чолі з Прем'єр-міністром Великобританії Тоні Блером (1997-2007).

У США серед дослідників не має одностайності щодо причин впровадження «держави загального добробуту», які за ознаками можна згрупувати в економічні, політичні, соціологічні, ідеологічні та морально-психологічні. На їхню думку, парадигма «держави загального добробуту» має: підвищувати економічну ефективність; зменшувати рівень бідності; сприяти соціальній рівності;

¹⁷ **Тетчеризм** – здійснювана Маргарет Тетчер, лідером Консервативної партії, Прем'єр-Міністром Великобританії у 1979-1990 рр., державна політика, яка базувалася на приватизації національних підприємств, монетаризмом у фінансово-економічній сфері, зменшенням фінансування освіти й охорони здоров'я та інших постулатах концепції неолібералізму.

активізувати соціальну інтеграцію та запобігати соціальному виключенню; підтримувати соціальну стабільність; сприяти самостійному веденню життя особи. У цьому контексті багато дослідників обстоюють точку зору, що США є «державою можливостей для страхування» ('opportunity-insurance state'), аніж «державою загального добробуту». Здійснювані в США реформи «держави загального добробуту» асоціюються зі зміною функцій держави, пов'язаних з обмеженням соціальних сфер для управлінського втручання, формами надання соціальних послуг, фінансування програм і системи соціального захисту в цілому, трансформаціями механізмів і методів управлінського впливу [352, с. 22].

Систему соціального захисту населення в США відносять до моделі, зорієнтованої на жорсткі умови ринку, в якій соціальні потреби, як індивідуальні, так і суспільні в цілому, держава задовольняє за допомогою механізмів ринкових відносин. Так, соціальні послуги (освіта, охорона здоров'я, матеріальне забезпечення людей похилого віку та ін.) надаються населенню на умовах проведення тендеру шляхом вибору та купівлі на ринку таких послуг безпосередньо самими отримувачами послуг.

«Державу загального добробуту» в США ще називають залишковою, суть якої полягає в обмеженні видів діяльності, які здійснює держава в соціальній сфері (зменшення ролі держави). На практиці це означає, що переважна більшість соціальних функцій, всі які можна здійснювати в умовах ринку, держава передала на контрактних засадах у відання приватного суспільного сектору, залишивши за собою виконання тільки неконкурентоспроможних або «неринкових» функцій. По суті це типова консервативна модель, в якій роль держави зводиться до надання матеріальної підтримки виключно громадянам, які знаходяться за порогом бідності, а тому її певною мірою піддають моральному осуду, як з боку зарубіжних науковців, так і широкого загалу.

США – одна з перших (після Великобританії) держав у світі, яка на початку 60-х рр. XX ст. офіційно оголосила «війну з бідністю»¹⁸ та внесла питання

¹⁸ *Примітка.* У 1964 році було прийнято закон США «Про економічні можливості» (Economic Opportunity Act), відомий як «велике суспільство» (the Great Society),

впровадження парадигми «держави загального добробуту» до порядку денного діяльності уряду. Втім, поворотною подією у формуванні сучасної соціальної політики в США є закон про соціальне страхування¹⁹ (Social Security Act), який було прийнято 14 червня 1935 р. на виконання проголошеного президентом Франкліном Рузвельтом «нового курсу». Даний закон, яким хоч і не було охоплено широкі верстви населення, зокрема працівників сільського господарства, держслужбовців тощо, дав змогу зубожілим американцям отримати таку необхідну допомогу (продовольчими талонами, готівкою та ін.), хоч і не в значних обсягах, та запровадити страхування на випадок безробіття.

Безумовно, прийняття даного закону зумовлено «великою депресією», яка в 1929-1932 рр. призвела до небувалого безробіття та зубожіння американців, стало відправною точкою, з якої власне почалося і поступово посилювалося втручання держави в регулювання сфери соціального захисту населення. Саме тоді адміністрація Ф. Рузвельта офіційно взяла на себе зобов'язання і визнала відповідальність держави щодо соціального захисту громадян США. Зокрема, було впроваджено державне соціальне страхування (у формі двох базових програм – пенсійне забезпечення і виплати допомоги по безробіттю), а також програму надання державної допомоги найбільш бідним і голодним. Рузвельт розглядав державні соціальні допомоги, як тимчасовий, вимушений надзвичайними обставинами захід, та відносився до них, як до явища, що підриває особисту незалежність і заповзятливість, руйнує трудову етику та ін.

який став втіленням політичної програми президента Л. Б. Джонсона. Аспектами цієї програми була «війна з бідністю» (War on Poverty), розвиток соціального законодавства, програма «Медікер» [Medicare], федеральна допомога освіті і культурі та ін. Втім, в умовах війни у В'єтнамі її вдалось реалізувати лише частково.

¹⁹ *Примітка.* Закон США «Про соціальне страхування», прийнятий від 14 червня 1935 р., передбачав страхування двох видів (за старістю й інвалідністю; на випадок безробіття), а також програми медичного обслуговування дітей, престарілих та інвалідів. Страхові фонди створювалися за рахунок податку на підприємців і робітників. Пенсійні програми забезпечувалися за рахунок федерального бюджету, а страхування по безробіттю – фінансувалися спільно з бюджетів федерального і штатів.

Упродовж багатьох десятиліть постулатом у формуванні соціальної політики в США була переконаність у тому, що соціальне страхування мінімізує потребу в наданні державою малозабезпеченим громадянам матеріальної допомоги.

Повоєнний період розвитку моделі «держави загального добробуту» в США характеризується виразною позитивною динамікою за різними показниками. Передусім відзначається, що: кількість осіб з доходами нижче офіційно встановленого рівня бідності вдалося скоротити з 39,9 млн. в 1960 р. до 23,0 млн. в 1973 р.; соціальні видатки з федерального бюджету збільшилися з 28,1 % в 1960 р. до 54,3% в 1980 р., а у відсотках до валового національного продукту сукупні державні витрати зросли з 8,8% в 1950 р. до 19,0% в 1975 р.

Утім, вже з середини 70-х рр. ХХ ст. в США помітно загострилися економічні проблеми, які зумовили необхідність проведення реструктуризації не тільки сектору економіки, але й «держави загального добробуту». Така перебудова проводилась з початку і до середини 80-х рр. минулого століття адміністрацією республіканців на чолі з Р. Рейганом. Як наслідок, виплати грошової державної допомоги населення з доходом нижчим за межу бідності було зменшено у відсотках з 29,3% до 13,0%, а з врахуванням матеріальної допомоги до 8,1% [152]. Відсотки державних соціальних видатків до показника ВВП у США склали в : 1985 р. – 8,83 %; 1993 р. – 9,79 %. Варто зазначити, що дані показники майже вдвічі менші від відповідних середніх показників у розрізі держав ОЕСР : 1985 р. – 16,20 %; 1993 р. – 18,58 % [352, с. 81]. Попри досягнуту в США в 1975-1985 рр. позитивну динаміку «держави загального добробуту» соціальні допомоги перетворилися в «соціальну хворобу» – спосіб життя десятків мільйонів американців, які без «соціального амортизатора» не уявляють своє життя в суспільстві. Так, понад 80 млн. американських громадян регулярно отримували допомоги за програмами державного соціального страхування, обсяг яких в 1997 р. перевищив межу в 1 трлн. дол. США [373].

Після прийняття 22 серпня 1996 р. закону про персональну відповідальність і врегулювання можливості отримання роботи (the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) подальші реформи «держави загального

добробуту» було продовжено президентом Б. Клінтоном [352, с. 63]. Цей закон, який був наріжним каменем Контракту республіканців з Америкою²⁰, став практичною формою реалізації задекларованих федеральним урядом намірів щодо реформування системи соціального захисту населення шляхом спонукання реципієнтів соціальної допомоги і виплати припинити їх отримання та працевлаштуватися на роботу. Крім цього передбачалося делегувати відповідальність щодо адміністрування системи захисту населення від рівня управління центрального (федеральний уряд) до регіонального (штати) [338, с. 1159-1160]. Відповідно до положень вказаного закону [373]: більшості реципієнтів було висунуто вимогу знайти роботу упродовж двох років з дня отримання першої виплати соціальної допомоги; для більшості реципієнтів встановлено обмеження щодо тривалості отримання реципієнтами соціальних виплат, допомоги, які не повинні перевищувати 5 років у цілому; штатам надано повноваження щодо встановлення на регіональному рівні управління обмежень на отримання додаткових соціальних виплат, зокрема виплати при народженні дитини матерям, що отримують соціальну допомогу.

З набуттям чинності вказаного вище закону, роль федерального уряду було обмежено до визначення орієнтовних цілей, механізмів стимулювання та показників для оцінки їх досягнення. Сучасна модель «держави загального добробуту» в США базується на підтримці високих темпів економічного зростання та зменшенні рівня бідності в найбільш оптимальний для економіки і результативний для системи соціального захисту спосіб. Наріжним каменем ліберальної моделі «держави загального добробуту» є створення сприятливих умов для матеріального добробуту населення (див. *Рис. 3.5*). Належний рівень матеріального добробуту американців має забезпечуватися шляхом підвищення

²⁰ **Контракт з Америкою** (Contract with America) – офіційний документ, виданий у США Республіканською партією в ході виборчої кампанії 1994 р., яким передбачалося через удосконалення системи соціального захисту населення стимулювати «притікання» висококваліфікованих іммігрантів до Сполучених Штатів.

темпів економічного зростання, а *системі соціальних трансфертних платежів*²¹ (system of social-welfare transfer payments) відводиться другорядне місце.



Рис. 3.5. Діаграма взаємозв'язку стратегій ліберальної моделі «держави загального добробуту» в США [352, с. 240-241]

Державна політика щодо подолання бідності, хоч і є стратегічним вектором «держави загального добробуту» в США, але значною мірою залежить від

²¹ Примітка. Виплати населенню за програмами соціального страхування і відсоткові платежі власникам державних зобов'язань.

сектору економіки, ефективна діяльність якого, як передбачається, має покращити матеріальний добробут громадян через підвищення їхніх доходів і зайнятості. Така політика також базується і на приватних трансфертах – приватних внесках, даруваннях, благодійних пожертвуваннях. У США історично сформовані дві незалежних гілки соціального забезпечення – державна і приватна. Між державою і бізнесом чітко розподілено відповідні функції: держава в основному відповідає за підтримку мінімального рівня допомоги і поширення її доступності; бізнес, як правило, забезпечує надання соціальних послуг більш широкого асортименту та кращої якості.

На переконання лібералів, якщо економіка та приватний сектор функціонують ефективно, то тоді існує незначна потреба для втручання держави в систему соціального захисту населення, зокрема через державні трансфертні платежі, призначені для пом'якшення наслідків бідності. Якщо така потреба стає актуальною, розробляється і реалізується ліберальна стратегія «держави загального добробуту», метою якої є надання тільки зубожілій категорії населення цільової, максимально адресної допомоги в «поміrkованих» обсягах.

Соціальні виплати і допомоги держава без надмірностей, в жорстких межах «викроює» з бюджетних видатків і спрямовує тим, хто найбільше їх потребує, а розміри виплати і допомоги дають змогу уникнути визначеної межі бідності.

Сучасні умови розвитку, зокрема «демографічна бомба» або тенденція «старіння населення», кидає серйозні виклики моделі «держави загального добробуту» в США: за даними Федерального Бюро перепису населення прогнозується, що в США у 2050 р. відсоток населення, що отримуватиме пенсії за віком сягне 47 %, що на 27 % більше в порівнянні з 2000 р. З цією метою в Сполучених Штатах поступово підвищують пенсійний вік, який в 2017 р. має сягнути 67 років [365, с. 1, 4]. За таких обставин цілком очевидно, що розглянуті вище трансформації є лише початком проведення подальших реформ моделі «держави загального добробуту» в США.

Отже, незважаючи на різноманітність здійснюваних реформ «держави загального добробуту» у Великобританії та США, спільним є те, що вони

інспіровані ідеями, ідеологією неолібералізму, які базуються на постулатах : глобалізація диктує потребу в мінімізації державних соціальних видатків, з одного боку, підвищення якості та обсягів надання соціальних послуг, з другого боку; наріжним каменем системи соціальних послуг є її економічна складова; ринок, конкуренція є ефективними і дієвими механізмами системи надання соціальних послуг, справедливого, заощадливого розподілу, розміщення ресурсів.

Висновки до розділу 3

Узагальнення результатів дослідження зарубіжного досвіду застосування механізмів державного управління системою надання соціальних послуг дає підстави сформулювати такі висновки.

1. Виявлено, що соціальне контрактування є ефективним державно-управлінським інструментом системи надання соціальних послуг в багатьох країнах світу. З'ясовано, що запровадження цього інструменту має базуватися на принципах децентралізації і субсидіарності. Аналізом встановлено, що в Угорщині, Польщі, Румунії та Болгарії децентралізація соціальних послуг здійснювалася в контексті взятих ними зобов'язань щодо виконання вступних до ЄС вимог, що передбачало проведення системних реформ державного управління, досягнення відповідних норм і стандартів у соціальній сфері. Важливими передумовами запровадження соціального замовлення є: роздержавлення і формування ринку соціальних послуг; чітке збалансування дискретних повноважень, фінансового забезпечення і відповідальності в системі надання соціальних послуг; введення інституту міжсекторальної взаємодії щодо надання таких послуг. Виявлено, що запровадженню соціального контрактування повинні передувати: встановлення державою мінімальної вартості соціальних послуг; стандартизація та оцінювання соціальних послуг; сертифікація, акредитація та ліцензування.

Визначено, що ліцензування, як інструмент державного управління соціальними послугами, виконує функції забезпечення захисту отримувачів цих

послуг від низької їх якості, здійснення державою контролю та моніторингу. Встановлено, що ліцензування: є функцією спеціально уповноваженого державою органом ліцензування на центральному і місцевому рівнях; може здійснюватися за територіальним і відомчим принципами; проводиться відповідно до національних мінімальних стандартів соціальних послуг.

2. У країнах ЄС широко використовують взаємодію, співробітництво організацій державного і недержавного секторів, як ефективний державно-управлінський інструмент надання соціальних послуг. Умовами функціонування такого співробітництва на центральному і місцевому рівнях управління державою є рівноправність сторін і конструктивізм у взаємовідносинах, інституційна спроможність, достатнє ресурсне забезпечення. Визначено європейські моделі міжсекторального співробітництва щодо надання соціальних послуг (скандинавська, ліберальна, континентальна, перехідні) та відмінності між ними (за активністю, часткою фінансування державою НДО). Виявлено тенденції в ЄС до: уніфікації моделей надання соціальних послуг; створення змішаного ринку, рівних умов для державних і недержавних суб'єктів надання таких послуг; посилення ролі останніх. НДО, що надають соціальні послуги є: більш відкритими до інновацій; втіленням громадянського суспільства, політики соціальної справедливості та солідарності, взаємодопомоги, інших соціальних і демократичних цінностей. Неприбуткові організації порівняно з приватними підприємствами спроможні краще реалізувати на ринку соціальних послуг ці ідеї: першим ці принципи в роботі є ближчими за природою; діяльність других спрямована на економію, отримання прибутку, дотримання економічної доцільності, успішне ведення господарської діяльності в умовах ринку. Встановлено, що надання соціальних послуг неприбутковими організаціями має схвалення з боку держави та підтримку громадян.

У Великобританії органи місцевої влади проводять різні консультації з громадськістю щодо надання соціальних послуг, найбільш поширеними з яких є: система зворотного зв'язку (пропозиції і скарги громадян); форуми, соціальні опитування; фокус-групи. Виявлено, що застосування цього інструменту дає змогу покращувати якість, адресність соціальних послуг, підвищувати довіру

громадян до держави, підтримувати тісні зв'язки і взаємодію між громадськістю, представниками державних і недержавних суспільних секторів. Недоліками цього інструменту є відсутність консенсусу, абсентеїзм з певних питань.

3. Вставлено, що менеджеріалізм є сучасною парадигмою реформування державного управління, зорієнтованою на задоволення потреб громадян, надання їм якісних державних, соціальних, інших видів послуг. Реформи менеджеріалізму, які започатковано в 80-х рр. ХХ ст. у розвинутих країнах Заходу через дефіцит бюджетних коштів, бюрократизм, недовіру громадян до держави, базувалися на впровадженні в державно-управлінську практику бізнес-стилю управління, конкуренції, інших ринкових механізмів. Результатами реформ менеджеріалізму є надання більш якісних послуг, зорієнтованість на задоволення потреб їх отримувачів, зменшення бюрократизму. Можливими ризиками впровадження менеджеріалізму у вітчизняну державно-управлінську практику є послаблення відповідальності, підзвітності державних управлінців, корупційні зловживання.

Виявлено, що «держава загального добробуту» – сучасна парадигма реформ, здійснюваних в системі соціального захисту, надання соціальних послуг у Великій Британії з метою подолання негативних наслідків Другої світової війни, в США – економічної кризи. З'ясовано, що втручання держави в систему надання соціальних послуг, яке делеговано приватному сектору, є мінімальним. Сучасні реалії кидають виклики цій парадигмі, змушуючи вживати заходів щодо зменшення соціальних видатків, допомоги, підвищення їх адресності та ін. З'ясовано, що сучасні реалії посттоталітарного українського суспільства несприятливо впливають на запозичення моделі «держави загального добробуту».

Результати дисертаційного дослідження за змістом розділу відображено автором у наукових працях [56; 59; 62; 63; 69; 70; 73; 75, с. 77-152].

РОЗДІЛ 4

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ТА ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Як зазначено вище в підрозділі 1.2, одним із механізмів державного управління системою надання соціальних послуг є *організаційний механізм* (див. *Рис. 1.1, Рис. 1.2*). Система надання соціальних послуг є складним, багатоаспектним комплексом, сукупністю підсистем, які виконують певні функції. А відтак, ці підсистеми потребують цілеспрямованого управлінського впливу відповідних інститутів, організації, впорядкування та координації їх функціонування.

На підставі результатів аналізу енциклопедичної наукової літератури [111, с. 422-423; 114, с. 262-264] можна стверджувати, що функція державного управління системою надання соціальних послуг може бути реалізована за допомогою *організаційного механізму*, дія якого направлена на входження, інтеграцію або дезінтеграцію підсистем цієї системи. Організаційний механізм пов'язаний з інститутами (державними, недержавними), визначенням цілей певних організаційних структур системи надання соціальних послуг, форм координації для забезпечення її функціонування.

Результатом впровадження та реалізації організаційного механізму державного управління повинна бути побудова такої системи, яка характеризується, насамперед, певною впорядкованістю інститутів, узгодженістю інтересів певних соціальних груп, сукупністю процесів, дій, що ведуть до утворення, розвитку та вдосконалення взаємозв'язків, взаємодії між її підсистемами.

Як було зазначено вище, державне управління – це організуюча діяльність, що має виконавчо-розпорядчий характер, яку спрямовано на реалізацію соціальної функції держави, впорядкування у суспільстві соціальних процесів, зокрема пов'язаних з організацією надання соціальних послуг. Організаційний

механізм державного управління системою надання соціальних послуг призначений забезпечувати ефективно та результативно функціонування цієї системи. Це досягається шляхом визначення відповідними інститутами держави (органами державної влади) сукупності правил, законів і процедур ухвалення управлінських рішень, що регламентують взаємодію її учасників.

На підставі викладеного вище, *організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг* можна визначити, як управлінську підсистему, в якій суб'єкти (державні та недержавні інститути), взаємодіючи між собою, здійснюють цілеспрямований, організуючий вплив на об'єкт (соціальні послуги), забезпечуючи певні перетворення в ньому для досягнення визначеної мети.

На думку автора, метою функціонування системи надання соціальних послуг має бути :

в короткостроковий період – розв'язання життєвих проблем осіб, окремих соціальних груп, що перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самотійно їх подолати та потребують сторонньої допомоги;

в довгостроковий період – профілактика, попередження негативних соціально-економічних явищ, які зумовлюють виникнення складних життєвих обставин, сприяння у створенні умов для самотійного розв'язання життєвих проблем, які виникають у вказаних вище осіб, окремих соціальних груп.

У наступному підрозділі дисертаційного дослідження видається за доцільне здійснити аналіз :

інституційної структури інститутів системи надання соціальних послуг в Україні, їх функціональні повноваження, які визначено в законодавчих і нормативно-правових актах;

взаємозв'язків і взаємодій на загальнодержавному і регіональному рівнях державного управління інститутів державного і недержавного секторів (суб'єктів системи) щодо надання соціальних послуг (об'єкт управління системи);

особливостей здійснення державно-управлінського впливу на цю систему відповідних державних інститутів (органів державної влади).

4.1 Інтегральні функції інститутів в організаційному механізмі державного управління системою надання соціальних послуг

Незважаючи на проведені перетворення у соціальному захисті населення України, структура її системи – надання соціальних послуг, є досить складною, громіздкою та заплутаною (див. Рис. 4.1), що, в свою чергу, значно ускладнює її функціонування та державне управління нею. Складність полягає в тому, що суб'єктами, які відповідальні за розроблення та реалізацію політики в системі надання соціальних послуг, є багато органів державної влади, державних відомств, установ тощо. Державне управління системою надання соціальних послуг в Україні здійснюється сьогодні всіма гілками державної влади – законодавчою, виконавчою та судовою.

Державні інститути (органи державної влади), які формуються, наділені владними повноваженнями та функціонують відповідно до Конституції України, законодавчих та інших правових актів (див. Рис. 2.3), виконують соціальну функцію держави, регламентують взаємовідносини в системі надання соціальних послуг, зокрема між державними, недержавними інститутами та отримувачами таких послуг. **А відтак, існують підстави стверджувати, що вирішальна роль в управлінні системою надання соціальних послуг в Україні належить державі.**

Здійснимо більш ґрунтовний аналіз інституційного забезпечення системи надання соціальних послуг, а саме – інститутів, які функціонують на рівнях *загальнодержавному* і *регіональному* (див. Рис. 4.1), а також їх базових функцій. Основними інститутами системи надання соціальних послуг на *загальнодержавному рівні* є наступні.

Президент України, який є главою держави, гарантом додержання прав громадянина. Зокрема, визначено в ст. 37 Конституції України [157] права на соціальний захист, яке включає право осіб, окремих соціальних груп, що перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, на отримання соціальних послуг.



Рис. 4.1 Інтегральні функції інститутів в організаційному механізмі державного управління системою надання соціальних послуг²²

Президент у щорічних, позачергових посланнях до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище країни окреслює пріоритети соціального розвитку, на яких базується і розвиток системи надання соціальних послуг. Глава держави здійснює повноваження, визначенні ст. 106 Конституції України [157], зокрема підписує закони, прийняті Верховною Радою України, видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни, є суб'єктом законодавчої ініціативи та ін.

Верховна Рада України є органом законодавчої влади, який уповноважений ініціювати та приймати законодавчі акти. Іншими словами, Верховна Рада України забезпечує законодавчу базу щодо системи надання соціальних послуг шляхом прийняття законів, займаючи особливе місце в нормативно-правовому

²² Примітка. Розроблено автором.

механізмі державного управління системою надання таких послуг, у державному регулюванні та розвитку цієї системи. Ключовими комітетами Верховної Ради України, до повноважень яких віднесено розроблення законодавчих актів, що регламентують надання соціальних послуг, є: Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення; Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю; Комітет з питань охорони здоров'я; Комітет з питань бюджету.

До переліку питань державного управління системою надання соціальних послуг, які мають регулюватися виключно законами слід віднести: видатки з Державного бюджету України на надання соціальних послуг; ліцензування суб'єктів, що надають соціальні послуги; засади регулювання зайнятості; охорона здоров'я; виховання та освіта та ін.

Відповідно до ст. 87 Конституції України [157] Верховна Рада України: визначає засади соціальної політики держави, затверджує державні програми соціального розвитку, складовою частиною яких є надання соціальних послуг; здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина (через інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини), за додержанням законів, інших нормативно-правових актів, зокрема тих, що врегульовують питання системи надання соціальних послуг, за виконанням загальнодержавних програм соціального спрямування, за діяльністю державних органів, посадових осіб в системі надання таких послуг.

Кабінет Міністрів України, Мінсоцполітики, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади (див. Рис. 4.1) забезпечують функціонування системи надання соціальних послуг у цілому.

Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [228] є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші ЦОВВ, Раду міністрів АРК та МДА, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. КМУ відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ у межах, передбачених Конституцією України

[157]. Основним завданнями КМУ, які пов'язані з системою надання соціальних послуг, є:

вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, податкової політики, політики у сферах соціального захисту, охорони здоров'я, освіти;

розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; розроблення проектів законів про Державний бюджет України, забезпечує виконання затвердженого ВРУ Держбюджету України, подає ВРУ звіт про його виконання;

забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності, сприяння розвитку підприємництва, здійснення управління об'єктами державної власності, здійснення заходів щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення постійного контролю за їх діяльністю, виконанням ними Конституції України, інших актів законодавства України, вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

До компетенції КМУ віднесено вирішення питань державного управління у сфері соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції. Уряд України : забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання соціальних відносин; забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій; забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших

непрацевдатних і малозабезпечених верств населення; забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, охорони материнства та дитинства, освіти, доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів; здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції.

Мінсоцполітики є головним органом у системі ЦОВВ з формування та забезпечення реалізації державної політики у багатьох сферах, які в тій чи іншій мірі пов'язані з системою надання соціальних послуг, а саме в сферах соціального захисту, соціального обслуговування населення, зайнятості населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, соціального захисту тимчасово переселених осіб з зони АТО, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну. З вирішення питань у зазначених вище сферах Мінсоцполітики відповідальний, підзвітний і підконтрольний перед КМУ.

Відповідно до Указу Президента [236] ключовими завданнями Мінсоцполітики в частині організації надання соціальних послуг є :

формування та реалізація державної політики : у системі надання соціальних послуг сім'ям, які можуть опинитися або перебувають у складних життєвих обставинах, людям похилого віку, інвалідам, бездомним особам і безпритульним дітям, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим соціально вразливим верствам населення; щодо забезпечення державних соціальних стандартів, державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів державних програм з питань соціальної політики; щодо надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення; щодо соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, які підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням ЗСУ та інших військових формувань; з питань сім'ї та дітей; у сфері волонтерської діяльності;

здійснює нормативно-правове регулювання у сферах : зайнятості населення; загальнообов'язкового державного соціального страхування, надання адресної соціальної допомоги, соціальних послуг і соціального обслуговування населення; соціального захисту ветеранів, дітей, сімей, інвалідів, людей похилого віку, осіб і сімей, які можуть опинитися або перебувають у складних життєвих обставинах, інших соціально вразливих верств населення; волонтерської діяльності; з питань сім'ї та дітей;

визначає потребу регіонів у створенні установ соціального обслуговування населення, соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, організацій, що надають соціальні послуги соціально вразливим верствам населення, та координує роботу з їх створення;

розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо надання державної адресної соціальної допомоги малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, інвалідам, особам, які страждають на психічні розлади, іншим соціально вразливим верствам населення;

здійснює організаційно-методичне керівництво структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій з питань праці та соціального захисту населення щодо організації роботи з надання соціальних послуг сім'ям, які можуть опинитися або перебувають у складних життєвих обставинах, людям похилого віку, інвалідам, бездомним особам і безпритульним дітям, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим соціально вразливим верствам населення;

забезпечує у межах своїх повноважень сертифікацію технічних та інших засобів реабілітації, контроль за виробництвом таких засобів;

здійснює координацію роботи з соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей та їх соціально-психологічної реабілітації;

здійснює розподіл коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для підтримки громадських організацій інвалідів та ветеранів, що мають статус всеукраїнських.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі –

Мінекономрозвитку), як інститут державного сектору в системі надання соціальних послуг має важливе значення, оскільки воно [230]:

є головним органом у системі ЦОБВ, який забезпечує формування та реалізацію: державної політики економічного і соціального розвитку; державної цінової політики; державної політики у сферах торгівлі; державної політики з питань розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю); державної політики у сфері державного ринкового нагляду; державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг; державної політики у сфері захисту прав споживачів; державної політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги;

є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства.

Іншими словами, Мінекономрозвитку є ключовим ЦОБВ в реалізації цілої низки механізмів та інструментів державного управління системою надання соціальних послуг, зокрема ліцензування соціальних послуг, суб'єктів, що надають соціальні послуги, соціальне замовлення таких послуг, управління якістю соціальних послуг, захист прав споживачів, державно-приватного партнерство та ін. Крім того, Мінекономрозвитку :

забезпечує державний нагляд за дотримання умов ринку суб'єктами, що надають соціальні послуги;

проводить моніторинг цін і тарифів на соціальні послуги на ринку, узагальнює його результати, готує пропозиції щодо вжиття заходів до стабілізації цінової ситуації;

здійснює проведення моніторингу та аналіз системи державних закупівель.

До *інших міністерств*, діяльність яких у тій чи іншій мірі пов'язана з наданням соціальних послуг в Україні слід віднести наступні :

Міністерство охорони здоров'я України – консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримка та охорона її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапія та інші соціально-медичні послуги;

Міністерство молоді та спорту України – залучення до спортивно-оздоровчої роботи в відомчих закладах, організація дозвілля та ін.;

Міністерство освіти і науки України надає соціально-педагогічні, освітні та інші послуги.

Надання соціальних послуг не відноситься до сфери відання та основної діяльності перерахованих вище міністерств, але підпорядковані їм установи, здійснюючи покладені на них функції, можуть надавати такі послуги. До таких установ можна віднести будинки дитини, центри медико-соціальної реабілітації дітей, медико-психологічні та педагогічні консультації, психологічні служби системи освіти, дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, навчально-реабілітаційні центри, спеціальні загальноосвітні школи (школи-інтернати) для дітей, які потребують корекції фізичного та розумового розвитку, центри соціально-психологічної допомоги, служби в справах дітей та ін. [169, с. 312].

До інших ЦОБВ, діяльність яких пов'язана з системою надання соціальних послуг слід віднести наступні.

Державну службу зайнятості, діяльність якої спрямовується та координується Мінсоцполітики, є централізованою системою державних установ в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, містах, районах у містах, а також у містах та районах, навчальних закладів державної служби зайнятості, центрів професійної орієнтації населення, інших підприємств, установ, організацій, які надають послуги з працевлаштування (пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальне супроводження працевлаштованої особи). Державна служба зайнятості виконує завдання і функції у сфері зайнятості населення, соціального захисту від безробіття, а також функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на

випадок безробіття [217]. Іншими словами, державна служба зайнятості вживає заходів щодо сприяння зайнятості населення шляхом надання інформаційних, консультаційних та профорієнтаційних послуг, організації професійного навчання, створення банку вакансій і пошуку роботи, працевлаштування безробітних тощо. Державна служба зайнятості надає послуги з працевлаштування на безоплатній основі, а її діяльність фінансується за рахунок передбачених на такі цілі коштів з Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Мінсоцполітики також спрямовує, координує та контролює діяльність *Фонду соціального захисту інвалідів і Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України*. Фонд соціального захисту інвалідів є бюджетною установою, основними завданнями якого є реалізація в межах своєї компетенції заходів щодо забезпечення зайнятості та працевлаштування інвалідів; виконання програм щодо соціального захисту інвалідів. До відання Фонду також віднесено працевлаштування інвалідів, ведення претензійно-позовної роботи у судах різних інстанцій, забезпечення інвалідів санаторно-курортними путівками, автомобілями, технічними та іншими засобами реабілітації, надання інформаційно-консультаційних послуг інвалідам та інші питання, які певною мірою пов'язані з наданням соціальних послуг.

Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України (далі – Служба) є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Мінсоцполітики. До основних завдань Служби в системі надання соціальних послуг слід віднести [235]: внесення пропозицій Мінісоцполітики щодо формування державної політики у сфері соціального захисту інвалідів та ветеранів, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, жертв нацистських переслідувань, дітей війни, жертв політичних репресій та реалізація цієї політики. В цьому контексті Служба :

щорічно подає Мінсоцполітики пропозиції щодо формування граничної ціни на технічні, інші засоби реабілітації, що виготовляються на індивідуальне замовлення;

бере участь у вирішенні питань щодо соціальної та професійної адаптації колишніх військовополонених, які повернулися на Батьківщину;

здійснює моніторинг забезпечення інвалідів санаторно-курортними путівками, автомобілями, технічними та іншими засобами реабілітації;

аналізує разом із громадськими організаціями інвалідів рівень доступності для інвалідів та інших маломобільних категорій населення об'єктів житлово-комунального та громадського призначення, транспорту, інформації та зв'язку, а також інших об'єктів і послуг, вносить центральним та місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування пропозиції щодо створення безперешкодного середовища та ін.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про соціальні послуги» [242] особи, винні в порушенні законодавства про соціальні послуги, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України. Інститутами, які мають забезпечувати реалізацію цього механізму державного управління системою надання соціальних послуг на загальнодержавному рівні, є органи судової влади – *Конституційний Суд і суди загальної юрисдикції* (див. Рис. 4.1).

Конституційний Суд України здійснює конституційне судочинство, контроль та офіційне тлумачення законодавства в Україні. Суд приймає рішення та дає висновки щодо відповідності Конституції України [157] законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України.

До *судів загальної юрисдикції*, які здійснюють судочинство, правосуддя в системі надання соціальних послуг в Україні слід віднести :

Верховний суд;

вищі спеціалізовані суди (вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, вищий господарський суд, вищий адміністративний суд);

апеляційні суди (загальні апеляційні суди, апеляційні господарські суди, апеляційні адміністративні суди).

Суди загальної юрисдикції розглядають цивільні, кримінальні, господарські

та адміністративних справи, зокрема які стосуються порушень в системі надання соціальних послуг. Судові рішення, які ухвалюються судами є обов'язковими до виконання на всій території України.

На *регіональному рівні* функціонування системи надання соціальних послуг забезпечують такі інститутами, до ключових з яких слід віднести наступні.

Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування (див. Рис. 4.1) є базовими інститутами державного сектору до відання яких віднесено питання організації надання соціальних послуг. У ст. 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [232] визначено *повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення*, зокрема щодо: реалізації державної політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян, призначення їм державної допомоги, надання адресної соціальної допомоги та підтримки; створення мережі, забезпечення зміцнення і розвитку матеріально-технічної бази центрів обліку бездомних осіб, закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них; розроблення і забезпечення виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян та розвитку їх обслуговування; забезпечення працевлаштування інвалідів, сприяння здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутового обслуговування, санаторно-курортного лікування інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяння наданню протезно-ортопедичної допомоги населенню і забезпеченню інвалідів засобами пересування і реабілітації; встановлення піклування над повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду; сприяння громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у наданні допомоги соціально незахищеним громадянам; вирішення питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для осіб похилого віку, осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, та інвалідів першої і другої груп, які відбували покарання у виді обмеження волі або

позбавлення волі на певний строк; вжиття заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб, соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк; вирішення питання щодо встановлення опіки і піклування, створення умов для виховання та/або влаштування дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, щодо захисту особистих і майнових прав та інтересів дітей, вжиття інших заходів щодо соціального захисту дітей; організації роботи медичних закладів по наданню допомоги населенню, надання у межах повноважень встановлених пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства, поліпшення умов життя багатодітних сімей (ст. 22 закону [232]).

Відповідно до ст. 17 п. 3 вказаного вище закону [232] місцеві державні адміністрації: визначають необхідний рівень обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводять розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб. Відповідно до ст. 72 Закону [231] місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного розвитку, зокрема щодо надання соціальних послуг, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги» [242] передбачено, що: Г місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин визначають потреби у соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпечують їх надання, у тому числі шляхом соціального замовлення, за рахунок коштів, передбачених цим Законом для фінансування соціальних послуг; центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співробітничать між собою, а

також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, до відання яких віднесені питання організації надання соціальних послуг. Ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [231] визначено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення, до відання яких у частині надання соціальних послуг належать:

власні повноваження – встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціалізованих магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян;

делеговані повноваження – забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишились без піклування батьків, на виховання в сім'ї

громадян; вирішення питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; вирішення питань опіки і піклування, надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; встановлення розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду; здійснення заходів соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк; організація надання соціальних послуг бездомним особам.

Представницькі органи місцевого самоврядування (обласні, районні ради) здійснюють нормотворчу діяльність, розробляють, приймають відповідні правові акти, які регламентують питання надання соціальних послуг на регіональному на місцевому рівнях державного управління, та здійснюють контроль за їх виконанням. Відповідно до ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [231] обласні, районні ради на їх пленарних засіданнях вирішують такі питання, які певною мірою пов'язані з наданням соціальних послуг, а саме: прийняття рішень щодо делегування місцевим держадміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад, зокрема щодо надання соціальних послуг; затвердження програм соціально-економічного розвитку району, області, цільових програм, зокрема з питань надання соціальних послуг, заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання зазначених програм, відповідних рішень ради, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; затвердження районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання, розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, а також

питань про продаж, передачу в оренду цих об'єктів, які забезпечують спільні потреби територіальних громад; розгляд запитів депутатів, зокрема щодо надання соціальних послуг, прийняття рішень по них; прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів, зокрема щодо системи надання соціальних послуг.

ЦОВВ, діяльність яких пов'язана з організацією надання соціальних послуг на регіональному рівні слід віднести їх до відповідних територіальних органів, а саме (див. Рис. 4.1): департаменти соціального захисту населення; департаменти економічного розвитку і торгівлі; департаменти охорони здоров'я; управління, сім'ї, молоді та спорту; служби в справах дітей; центри зайнятості та ін.

Функціональні повноваження цих територіальних органів розробляються та затверджуються на базі типових положень відповідних міністерств, інших ЦОВВ.

До державних інститутів системи надання соціальних послуг слід віднести *територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян* (далі – терцентри), які є спеціальними державними установами, які безпосередньо надають такі послуги пенсіонерам, інвалідам, одиноким непрацездатним громадянам та іншим соціально незахищеним громадянам вдома, в умовах стаціонарного, тимчасового та денного перебування, які спрямовані на підтримання їхньої життєдіяльності і соціальної активності. Терцентр створюється, реорганізується і може бути ліквідованим за рішенням відповідного органу місцевої виконавчої влади за погодженням з регіональними управліннями праці та соціального захисту населення, до відання яких віднесено затвердження структур таких центрів. Терцентр утримується за рахунок коштів, що виділяються із місцевих бюджетів на соціальний захист населення, інших надходжень, в тому числі у вигляді прибутку від діяльності структурних підрозділів територіального центру, а також коштів благодійних фондів, пожертвувань окремих громадян, підприємств, установ тощо.

Основними завданнями терцентру є: виявлення одиноких непрацездатних громадян, які потребують соціально-побутового і медико-соціального

обслуговування та допомоги, обстеження разом з представниками закладів охорони здоров'я, житлово-комунальних контор, громадських організацій їх матеріально-побутових умов проживання і визначення потреб в необхідності надання різних видів соціальних послуг; встановлення зв'язків з підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності, з питань соціального обслуговування та надання допомоги непрацездатним громадянам.

До складу терцентру можуть входити такі структурні підрозділи: відділення соціальної допомоги вдома, в тому числі спеціалізовані – для обслуговування інвалідів з порушенням рухової активності, сліпих, глухих та ін.; відділення організації надання грошової, натуральної адресної допомоги малозабезпеченим непрацездатним громадянам; відділення соціально-побутової реабілітації; відділення медико-соціальної реабілітації; стаціонарне відділення для постійного або тимчасового проживання; спеціальні житлові будинки для одиноких непрацездатних громадян з комплексом служб соціально-побутового і медичного обслуговування; лікувально-виробничі майстерні, спеціальні цехи, ділянки, підсобні господарства на госпрозрахунковій основі; їдальні, магазини, що діють на основі госпрозрахунку.

Перераховані вище структурні підрозділи терцентру можуть надавати платні соціальні послуги для обслуговування непрацездатних громадян та іншого населення, які мають працездатних родичів і спроможні самотійно або за допомогою їх задовольняти свої соціально-побутові потреби, але бажають зробити терцентру замовлення таких послуг. Терцентр через свої підрозділи забезпечує якісне надання різних видів соціальних послуг, зокрема соціально-побутових і медико-соціальних послуг непрацездатним громадянам відповідно до висновків лікарів про ступінь втрати здатності до самообслуговування [224].

Місцеві та апеляційні суди (див. Рис. 4.1) здійснюють правосуддя в системі надання соціальних послуг на регіональному рівні. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про соціальні послуги» [242] при одержанні соціальних послуг громадяни мають право на захист своїх прав і законних інтересів у судовому порядку до місцевих судів, які є судами першої інстанції. Ці суди розглядають

справи з початку, досліджують докази безпосередньо та виносять рішення по суті. В разі незгоди з винесеним рішенням громадяни мають право факультативно звернутися до судів вищих (апеляційної, касаційної, наглядової) інстанцій. Апеляційні суди, які діють у системі судів загальної юрисдикції, є судами апеляційної інстанції, які розглядають цивільні, кримінальні, господарські, адміністративні справи та справи про адміністративні правопорушення.

До *інститутів недержавного сектору*, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг (див. Рис. 4.1), слід віднести : громадські, благодійні, релігійні та інші організації, волонтерів; фізичні особи (підприємці), що надають соціальні послуги; установи та заклади комунальної власності, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг.

Виокремити інститути недержавного сектору загальнодержавного рівня виявилось складно, оскільки існують об'єктивні труднощі в ідентифікації громадських об'єднань, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг (див. **Додаток Б**, **Додаток В**), як їх центральних органів, так і їх відокремлених підрозділів та місцевих осередків. В Україні не ведеться статистичного обліку фізичних осіб, що надають соціальні послуги. Установи та заклади комунальної власності, що надають соціальні послуги знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування та відповідних органів виконавчої влади, які здійснюють управління ними. Управління інститутами недержавного сектору, зокрема громадськими, благодійними і релігійними організаціями здійснюється в порядку, визначеному законодавством і відповідними статутами.

На підставі узагальнення результатів, отриманих внаслідок здійсненого вище аналізу, можна резюмувати, що: структура інститутів системи надання соціальних послуг в Україні є досить складною і заплутаною, громіздкою і розгалуженою, з надмірною ієрархією та централізованим державним управлінням; інститути системи надання соціальних послуг за ознаками належності до суспільних секторів можна вирізнити (з урахування специфіки цієї системи) в державні та недержавні, а за територіальними ознаками їх функціонування – в загальнодержавні та регіональні; надання соціальних послуг

(з урахуванням їх видів, які визначено в ст. 2 Закону України «Про соціальні послуги» [242]) віднесено до компетенції, функціональних повноважень багатьох ЦООВ, що в умовах відсутності належного фінансування, ліцензування, впроваджених інших механізмів та інструментів державного управління такими послугами, призводить до досить низьких рівнів їх якості, ефективності, доступності та обсягів задоволення в них отримувачів; це також суперечить відповідній практиці країн Євросоюзу, інших розвинутих держав світу, а саме в частині реалізації принципу субсидіарності надання соціальних послуг, децентралізації державного управління такими послугами, створення ринкових умов, забезпечення дотримання принципу рівності на ринку суб'єктів, що надають соціальні послуги всіх форм власності; діяльність інститутів, які функціонують на загальнодержавному та регіональному рівнях системи, регламентована цілою низкою законодавчих і нормативно-правових актів, водночас практична діяльність інститутів, що безпосередньо надають соціальні послуги на найнижчому місцевому рівні – у територіальних громадах, сім'ї тощо – є юридично неврегульованою, що призводить до вкрай низької інституційної спроможності надавати такі послуги.

4.2 Інструменти організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні

Як свідчить практика, впродовж останніх років в Україні кількість осіб, соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати невпинно зростає. Водночас, незважаючи на те, що в державі функціонує понад 3 тис. установ і закладів, що надають соціальні послуги більш як 3 млн. особам, не охопленими такими послугами залишаються понад 1 млн. осіб [251].

Діюча в Україні система надання соціальних послуг є недостатньо ефективною. Це спричинено певною мірою тим, що соціальні послуги надаються в стаціонарних інтернатних установах і закладах соціального захисту та обслуговування, внаслідок чого значна кількість отримувачів таких послуг перебуває під опікою держави, що унеможливорює реалізацію їхнього права на проживання в громаді та інтегрування в суспільство. З метою оптимізації системи надання соціальних послуг передбачається : забезпечити поступовий перехід від утримання осіб в стаціонарних інтернатних установах і закладах соціального захисту та обслуговування до фінансування витрат на безпосереднє надання соціальних послуг особам у сім'ях; запровадити уніфіковану систему мінімальних (обов'язкових) стандартів надання соціальних послуг різним категоріям осіб і сімей, у т.ч. розрахунку їх вартості [189, с. 67-68].

У контексті викладеного вище актуалізується питання більш ґрунтовного аналізу інструментів організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг. Варто відмітити, що перелік інструментів цього механізму є широким, але до ключових з них можна віднести : соціальне замовлення соціальних послуг; стандартизацію соціальних послуг; оцінка якості соціальних послуг; державно-громадське співробітництво з питань надання соціальних послуг. Перераховані інструменти є сенс виокремити в окремі підрозділи дисертації, в яких здійснити аналіз сучасного стану їх розроблення та впровадження в Україні.

4.2.1 Соціальне замовлення в системі надання соціальних послуг

Як вже йшлося вище, базовими формами соціального захисту населення в Україні є неефективні соціальні грошові виплати та непрозорі пільги, які були притаманні «старій» радянській моделі соціального забезпечення. Такий стан справ у поєднанні з іншими проблемами і викликами, які постають у соціально-економічному розвитку України упродовж останніх років, актуалізують потребу у впровадженні в систему надання соціальних послуг нових, дієвих механізмів та інструментів державного управління, зокрема соціального замовлення.

В даний період в Україні поширеною формою реалізації соціальної політики та взаємодії держави і суб'єктів, що надають соціальні послуги є цільове фінансування, яке також було сформовано ще за радянських часів. Такий формат взаємодії базується на постійному, усталеному виконанні визначеними комунальними підприємствами певних видів соціальних послуг. В умовах відсутності ринкової конкуренції та конкурсного відбору це призводить до низької якості соціальних послуг. Чинником, що не сприяє підвищенню якості соціальних послуг є контроль за їх наданням, що здійснюється тільки з боку Замовника (держави), а їх Отримувачі та громадськість можуть здійснювати лише «номінальний» вплив у цьому процесі, який дуже часто є забюрократизованим. Бюджетні кошти за таких умов не завжди витрачаються ефективно.

Практика переконує, що в сучасних реаліях найбільш адекватною формою міжсекторальної взаємодії та реалізації соціальної політики є соціальне замовлення, яке базується на договірних відносинах – контракті щодо надання соціальних послуг, який укладається між органом державної влади або органом місцевого самоврядування та юридичною особою. Соціальне замовлення, в основу якого покладено продаж Замовником соціальних послуг, є інструментом демонополізації ринку даних послуг і розподілу замовлень щодо їх виконання на конкурсній основі. Роль Замовників (держави, органів місцевої влади) змінюється: вона полягає у визначенні пріоритетів соціальної політики, формуванні цільових соціальних програм, розміщенні на конкурсній основі соціальних замовлень на їх виконання, контролі за виконанням цих замовлень.

Таким чином, функції держави у системі надання соціальних послуг передаються недержавним організаціям – «третьому сектору» (громадським, благодійним організаціям, приватним підприємствам). Це призводить до зниження бюджетних витрат (адміністративних та інших), дає змогу заощаджувати наявні ресурси. Соціальне замовлення є ефективним інструментом реалізації соціальної політики на місцевому рівні та розвитку реального міжсекторального соціального партнерства. Проте на сьогодні немає уніфікованої моделі соціального замовлення, яка стала б загальноприйнятною для її впровадження по всій території України.

Перед Мінсоцполітики та Урядом України було поставлено завдання – радикально підвищити якість, ефективність соціальних послуг. З метою реалізації цього завдання система надання соціальних послуг реформується шляхом створення конкурентного ринку цих послуг і модернізації діючої інфраструктури. Постановою КМУ від 29 квітня 2013 р. № 324 [220] затверджено Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів. Цей інструмент проходить апробацію в Одеській, Хмельницькій, інших областях [16].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] *соціальне замовлення* – це інструмент регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Визначення даного терміну стало важливим доповненням, яке було внесено до вказаного закону у 2012 р. На сьогодні нормативно-правова база інструменту соціального замовлення базується на положеннях статей Конституції України [157], Бюджетного і Цивільного кодексів України [15; 322], та низки законів (які регулюють здійснення державної соціальної політики та взаємодію з суб'єктами в сфері розроблення та реалізації соціальних програм) і підзаконних правових актів.

Варто відмітити, що на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект про соціальне замовлення у системі соціальних послуг [241], в якому пропонувалося визначати окремим законом порядок формування,

конкурсного розміщення та виконання на контрактній основі замовлень на надання соціальних послуг. Втім його було знято з розгляду: на думку експертів, даний законопроект дублює норми інших законодавчих актів, зокрема Закону України «Про соціальні послуги» [242], а запровадження окремих змін до законодавства про соціальні послуги можливе і без прийняття нового закону.

Прийнятий у 2000 р. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» створив правову базу для взаємодії на договірній основі органів державної влади та місцевого самоврядування з підприємствами та організаціями усіх форм власності у сфері забезпечення товарами, роботами і послугами соціального призначення. Законом України «Про соціальні послуги» [242] передбачено: суб'єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів (ст. 7); співробітництво під час організації надання соціальних послуг між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами (ст. 13).

Отже, соціальне замовлення – це договірні відносини між Замовником (органи державної влади, органи місцевого самоврядування) та Виконавцем щодо реалізації доручення Замовника щодо надання соціальних послуг за рахунок фінансування (повного або часткового) з державного чи місцевого бюджетів. В основу цього інструменту покладено проведення державою (або за її дорученням) конкурсного відбору (тендеру) суб'єкта надання соціальних послуг, які оплачуються переважно за рахунок бюджетних коштів.

Визначимо і проаналізуємо базові складові соціального замовлення соціальних послуг, які проілюстровано на *Рис. 4.2*. Метою соціального замовлення є ефективна взаємодія між державним і недержавним суспільними секторами щодо надання соціальних послуг, використання соціальних видатків, вирішення проблем, віднесених до пріоритетів соціальної політики. Порядком [220] визначено, що надання соціальних послуг, яке здійснюється через соціальне замовлення фінансується за рахунок бюджетних коштів з бюджетів різних рівнів.

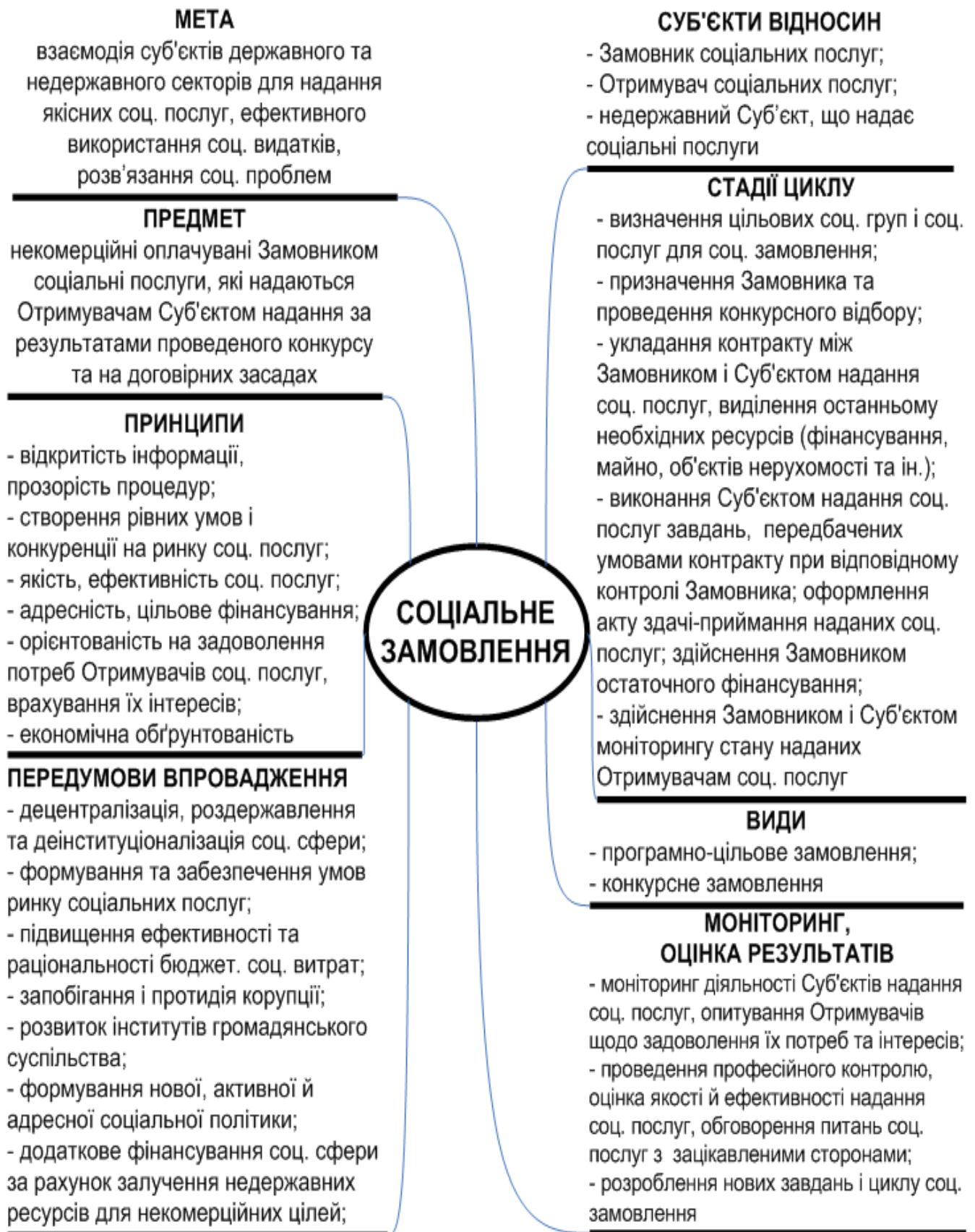


Рис. 4.2. Концептуальна модель соціального замовлення надання соціальних послуг [30; 34; 242; 220; 251]

Соціальне замовлення, на відміну від «традиційного» кошторисного фінансування бюджетних установ системи соціального захисту, здійснюється на договірних засадах. Предметом замовлення є соціальні послуги, що сформульовані Замовником у вигляді певного технічного завдання, яке включає в себе конкретні параметри, очікувані результати (позитивні зміни в цільовій групі одержувачів соціальних послуг), максимальну вартість соціальних послуг, яка розраховується відповідно до законодавства.

Порядком [220] визначено, що соціальне замовлення розміщується, як правило, на конкурс і укладається з найкращим виконавцем замовлення – *недержавним суб'єктом, що надає соціальні послуги*²³ (далі – Суб'єкт).

Соціальне замовлення за рахунок *бюджетних коштів*²⁴ здійснюється в обсязі, визначеному договором. Вартість соціальних послуг розраховується відповідно до законодавства. Рішення щодо укладання договору з найкращим виконавцем замовлення укладається замовником на підставі результатів *конкурсу із залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг*²⁵ (далі – конкурс).

Рішення про проведення такого конкурсу також приймається замовником соціальних послуг і повинно містити: строк та умови проведення конкурсу; перелік соціальних послуг, соціальне замовлення на які послуги здійснюється, їх обсяг, зміст, вимоги до якості, строки надання; перелік соціальних груп та/або окремих категорій осіб, що є потенційними отримувачами соціальних послуг, їх гранична чисельність, інші характеристики; критерії діяльності недержавних суб'єктів, яким пропонується взяти участь у конкурсі; обсяг бюджетних коштів,

²³ **Недержавний суб'єкт, що надає соціальні послуги** – недержавні юридичні особи та фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги.

²⁴ **Бюджетні кошти** – видатки місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

²⁵ **Конкурс із залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг** – конкурентний спосіб визначення суб'єктів, що надають соціальні послуги, на підставі результатів рейтингового оцінювання конкурсних пропозицій.

що залучаються для надання соціальних послуг; час і місце розкриття та критерії оцінки конкурсних пропозицій, строк установлення результатів конкурсу.

Умови конкурсу не можуть бути змінені після оприлюднення оголошення про його проведення. Недержавні суб'єкти, які виявили намір взяти участь у конкурсі, подають *конкурсні пропозиції*²⁶. Для розгляду конкурсних пропозицій замовник соціальних послуг затверджує положення та утворює конкурсну комісію, до складу якої включаються представники замовника соціальних послуг, громадських об'єднань, що представляють інтереси соціальних груп, які є потенційними отримувачами соціальних послуг, наукових установ, фахівці з питань надання соціальних послуг. Конкурсна комісія оцінює конкурсні пропозиції за такими критеріями: вартість соціальних послуг, соціальне замовлення яких передбачається здійснити; відповідність діяльності учасника конкурсу критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги; досвід учасника конкурсу у системі надання соціальних послуг; кваліфікація персоналу, який залучається до надання соціальної послуги, у тому числі наявність відповідної освіти та досвіду роботи; планована кількість отримувачів соціальних послуг; стан матеріально-технічної бази; фінансовий стан учасника конкурсу, у тому числі наявність кредиторської заборгованості, можливість надання послуг за власний рахунок з вартісною оцінкою соціальних послуг.

За результатами конкурсу конкурсна комісія визначає його переможця, яким визнається учасник конкурсу, конкурсна пропозиція якого набрала найбільшу загальну суму балів. Сторонами договору є замовник соціальних послуг і виконавець соціального замовлення. Договір укладається на умовах конкурсу та конкурсної пропозиції виконавця соціального замовлення [220].

Надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення здійснюється в обсягах, визначених державними стандартами соціальних послуг та/або договором. Фінансування соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів здійснюється після їх фактичного надання в обсязі, передбаченому договором. У

²⁶ **Конкурсна пропозиція** – комплект документів, який готується учасником конкурсу та подається замовникові соціальних послуг.

разі коли замовником соціальних послуг виявлено факт надання соціальних послуг в обсязі, що не відповідає обсягам, визначеним договором, виконавець соціального замовлення повертає кошти за такі послуги.

Відповідальність Суб'єкта за дотримання необхідних параметрів технічного завдання та досягнення результатів замовлення забезпечується укладеним з Замовником соціальних послуг договором, який регламентує їх взаємовідносини. Замовник здійснює фінансування і контроль за виконанням договору, моніторинг та оцінку результатів надання соціальних послуг, реалізації проектів [34].

Важливим завданням Замовника є забезпечення контролю за виконанням соціального замовлення його Суб'єктом. Замовник здійснює контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, якістю надання соціальних послуг, не втручаючись в оперативну діяльність виконавця соціального замовлення, а також має право надсилати йому письмові запити про надання інформації та/або документів, пов'язаних з виконанням соціального замовлення. Метою моніторингу, оцінки є контроль дотримання часових, якісних і кількісних параметрів, визначених у завданні, ступінь задоволеності отримувачів якістю послуг, своєчасне виявлення і усунення проблем реалізації замовлення. Моніторинг може проводитися регулярно, періодично або вибірково (опитування Отримувачів, відвідування місць реалізації замовлення, аналіз звітів тощо). Особливістю моніторингу Замовником виконання замовлення є акцентування на дотриманні якісно-кількісних параметрів технічного завдання, досягненні результатів. Порядок проведення моніторингу визначається договором (контрактом).

Замовник оприлюднює інформацію про результати соціального замовлення, відомості про: обсяг бюджетних коштів, залучених для надання соціальних послуг; перелік, обсяг соціальних послуг, наданих відповідно до соціального замовлення; перелік соціальних груп та/або окремих категорій отримувачів соціальних послуг, яким надано послуги відповідно до соціального замовлення; вплив соціальних послуг на становище, життєві обставини їх отримувачів.

Зазначені дії сприяють не тільки контролю над ситуацією, але і можливості своєчасного виправлення недоліків. Результати здійснення соціального

замовлення враховуються протягом року під час визначення його пріоритетів на наступні роки. При наявності істотних порушень умов договору з боку Суб'єкта Замовник має право здійснити оперативне втручання та припинити чинність контракту. У конфліктних ситуаціях сторони можуть звертатися до суду.

На підставі узагальнення результатів аналізу джерел [30; 34; 242; 220; 251] можна виокремити такі переваги та недоліки впровадження інструменту соціального замовлення в систему соціальних послуг, які унаочнено на *Рис. 4.3*.



Рис. 4.3. Переваги та ризики соціального замовлення соціальних послуг

Як це можна бачити на *Рис. 4.3* соціальне замовлення соціальних послуг є

оптимальним у випадках:

потреби в підвищенні ефективності використання бюджетних коштів;
необхідності в удосконаленні мережі установ і закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги;

підвищення доступності та задоволення потреб Отримувачів у соціальних послугах у повному обсязі;

коли Замовник чітко визначився: з переліком соціальних послуг і суб'єктами їх надання, обсягами та якістю таких послуг; соціальними проблемами, які потрібно розв'язати;

нездатності або недостатньої компетентності Отримувачів самостійно вибирати Суб'єкта надання соціальної послуги (реабілітація важких підлітків, інвалідів, допомога психічно хворим людям тощо);

надання екстрених соціальних послуг (телефон довіри, надання допомоги жертвам домашнього насильства тощо);

на місцевому ринку існує нульова або досить обмежена конкуренція серед Суб'єктів надання необхідних соціальних послуг.

У багатьох країнах Заходу термін «соціальне замовлення» ототожнюється з виразом «соціальний контракт», «соціальний договір» (від англ. Social Agreement). Здійснюючи історичний екскурс вказаного терміну, варто відмітити, що в науковий обіг його було введено ще в XVI ст., а стародавні скрипти соціального договору збереглися ще з часів Будди, зокрема в указах буддистського короля Ашока. Томас Гоббс сформулював теорію соціального договору, а Джон Локк – концепцію суспільного договору, в яких філософи трактували цей концепт, як моральну та політичну філософію суспільних взаємовідносин. У 1762 р. французький філософ Жан-Жак Руссо, який вивчав пряму демократію (форму правління народом державою), опублікував працю «Про суспільний договір», в якій мислитель запропонував своє бачення у врегулюванні цим інструментом проблем, що виникають в «комерційному суспільстві» шляхом «створення політичної спільноти». Нині «соціальний контракт» трактується, як державно-управлінський інструмент впровадження

державних соціальних програм, спільне вирішення проблем у соціальній сфері за рахунок бюджетних коштів, які надаються недержавним організаціям на відкритій конкурентній основі з подальшим укладанням договорів (контрактів). Отримуючи ресурси, повноваження суб'єкти реалізації соціальних програм беруть на себе зобов'язання і несуть відповідальність [306, с. 145].

Багаторічний і позитивний досвід застосування соціального контракту в системі надання соціальних послуг напрацьовано в Об'єднаному Королівстві Великобританії, в інших країнах Євросоюзу (Німеччині, Угорщині, Болгарії, Польщі, Литві та ін.), в яких цей інструмент активно та широко використовують. Запровадження соціального замовлення розпочато в Росії та Білорусії. Аналізом соціального замовлення в даних країнах встановлено, що даний інструмент механізму державного управління порівняно з іншими дає змогу надавати населенню соціальні послуги більш якісно та з меншою витратою бюджетних коштів. У вказаних вище країнах держава залишила за собою виконання тільки тих соціальних функцій, які з об'єктивних причин не можуть бути передоручені громадським організаціям і приватним підприємствам. Соціальні послуги і є такою системою, в якій держава може делегувати ресурси і повноваження щодо їх надання прибутковим і неприбутковим організаціям. З цією метою держава визначає які конкретно соціальні послуги будуть надавати недержавні організації, на яких умовах та залишає за собою тільки функцію фінансування даних послуг і здійснення контролю за використанням виділених коштів [269, с. 32].

Вивчення соціального замовлення, як впроваджуваної у вітчизняну практику інновації, обґрунтовується, передусім, тим, що використання даного державно-управлінського інструменту є ознакою сучасної соціальної держави, розвиненого громадянського суспільства, «лакмусовим папірцем» рівня співпраці держави та недержавних організацій (НДО). На жаль, в Україні соціальне замовлення, яке започатковано в 1996 р. в Одесі, й досі залишається як соціальне феномен-нововведення, а не як інструмент, який набув широкого застосування в практичній діяльності в системі надання соціальних послуг.

Подібне нівелювання інструменту соціального замовлення слід розглядати

неприпустимим з огляду на нинішній стан вітчизняної системи надання соціальних послуг, який характеризується вкрай низькою адресністю та якістю соціальних послуг тим, хто їх вкрай потребує: 10 % найбідніших громадян України отримують 2 % обсягу соціальних пільг, а 10 % найзаможніших громадян отримують їх в 10 разів більше (22 %) [23].

Аналіз практики запровадження соціального замовлення в багатьох містах і регіонах України (Одесі, Харкові та ін.) [154; 160] та пострадянських країнах [283, с. 16-17, 90-91] дає підстави стверджувати, що існує низка проблем, які ускладнюють застосування цього інструменту державного управління, а саме:

недостатнє нормативно-правове забезпечення впровадження інструменту соціального замовлення (відсутність стандартів на деякі соціальні послуги, їх ліцензування та ін.);

дефіцит досвіду Замовників щодо формування відповідних технічних завдань, вибору таких послуг та цільових груп їх Отримувачів;

протидія (пряма, прихована) з боку державних суб'єктів, що надають послуги, які зацікавлені в збереженні монополії та діючого механізму фінансування, небажання «ділитися» бюджетними коштами, переважання внутрішньовідомчих інтересів;

неготовність, відсутність прагнення органів державної влади до взаємодії з організаціями «третього сектору», несприйняття їх, як рівноправного партнера для співпраці, вирішення питань з надання соціальних послуг,

відсутність традицій соціального партнерства між органами державної влади і недержавними організаціями щодо надання соціальних послуг, неузгодженість і нескоординованість їхніх дій з вирішення соціальних проблем;

неврегульованість процесу надання послуг соціальної системи неприбутковими організаціями, які відповідно до чинного законодавства можуть надавати послуги виключно шляхом створення підприємств, що передбачає втрату ними статусу неприбутковості;

відсутність досвіду роботи, фахова неготовність багатьох недержавних організацій до спільного виконання завдань щодо надання соціальних послуг.

4.2.2 Стандартизація соціальних послуг, як державно-управлінський інструмент

В Україні для забезпечення надання гарантованих державою обсягу і рівня якості соціальних послуг передбачається, як вже зазначалося вище, запровадити їх стандартизацію, удосконалити систему проведення моніторингу та оцінки їх якості, ефективності діяльності суб'єктів, що їх надають [189, с. 67-68]. Перед науковцями постає актуальним питання розроблення державних стандартів соціальних послуг, які мають встановити вимоги до умов надання таких послуг та їх якості, визначити види і обсяги цих послуг для соціальних груп.

Відповідно до Плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг, затвердженого Розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 30 липня 2008 р. № 1052-р. [215] передбачалося затвердити порядок розроблення державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг.

У схваленій Розпорядженням Кабміну України від 8 серпня 2012 р. № 556-р. Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [251] передбачено затвердити перелік соціальних послуг та запровадити їх стандартизацію з метою забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг. Стандартизація соціальних послуг, який є державно-управлінським інструментом в системі надання таких послуг, здійснюється відповідно до наказу Мінсоцполітики від 16 травня 2012 р. № 282, яким затверджено Порядок розроблення державного стандарту соціальної послуги. Відповідно до наказу Мінсоцполітики від 3 вересня 2012 р. № 537 розроблено такі державні стандарти соціальних послуг, як догляду вдома та денного догляду, стаціонарного догляду дітей з вадами у фізичному та розумовому розвитку, притулку бездомним особам, соціальної реінтеграції бездомних осіб, стаціонарного догляду громадян похилого віку та інвалідів, соціального супроводу та ін.

Відповідно до ст. 3 Закону України «про соціальні послуги» [242] надання соціальних послуг має ґрунтуватися на принципі дотримання суб'єктами, які надають послуги встановлених стандартів їх якості. *Стандарт соціальної послуги*

– це опис змісту, ознак, загальні принципи, характеристики та обсяги послуги, правил і вимог до процесу (процедури) її надання, які затверджено відповідним нормативно-правовим актом [284, с. 39, 46].

Стандарти соціальних послуг мають гарантувати дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, незалежно від форми їхньої власності, мінімальні (обов'язкові) показники якості.

Базуючись на дефініції «стандартизація», яку подано у глосарії [299, с. 147], під поняттям «*стандартизація соціальних послуг*» автор пропонує розуміти спільну діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що надають соціальні послуги, спрямовану на впорядкування процесу надання соціальних послуг, досягнення та дотримання встановленого рівня їх якості шляхом встановлення норм, вимог і положень для їх використання в ході реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг.

Таким чином, *стандартизація соціальних послуг* є: державно-управлінським інструментом забезпечення прав отримувачів на соціальні послуги; інструментом перевірки та оцінки якості соціальних послуг суб'єктів, що їх надають; передумовою для підвищення рівня якості соціальних послуг, розвитку відповідного ринку, стимулювання на ньому конкуренції та ін.

Встановлення стандартів соціальних послуг є невід'ємною компонентою соціального замовлення (соціального контракування) та важливим аспектом процесу оцінювання суб'єктів, що надають такі послуги (відповідно до цих стандартів). Важливо відмітити, що соціальні послуги, для яких державою не встановлено загальноприйнятого стандарту якості, не можуть виставлятися на тендер, а їх надання бути передано по контракту провайдером соціальних послуг. Відповідно до встановлених вартості та стандартів якості соціальних послуг держава має змогу вимагати від суб'єктів, що надають соціальні послуги їх обов'язкового дотримання і виконання. Уповноваженим державним органом здійснюється контроль за бюджетними видатками, моніторинг, оцінка за дотриманням і забезпеченням безперервності встановленого рівня їх якості суб'єктами, що надають соціальні послуги – прибутковими і неприбутковими

організаціями, яким делеговано повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання соціальних послуг.

Розроблення та забезпечення дотримання стандартів соціальних послуг здійснюється, як правило, спільно державними і недержавними інститутами, яких наділено відповідними повноваженнями. Стандартизація є інструментом, який регламентує норми, вимоги, положення щодо реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг. У чинному українському законодавстві, що врегульовує соціальну сферу, існує невизначеність у базових для даної системи поняттях, зокрема «*норма*», «*норматив*» та «*стандарт*» [159, с. 26]. А це, в свою чергу, унеможливорює вироблення чітких стандартів, критеріїв оцінки якості соціальних послуг та актуалізує вивчення відповідного зарубіжного досвіду.

Стандартизація – це складний, клопіткій, багатогранний і тривалий процес, ефективність якого залежить від залучення експертів при розробленні, кваліфікованих фахівців для постійного здійснення моніторингу, оцінювання стандартів соціальних послуг, внесення відповідних змін і доповнень.

Зрозуміло, що процес стандартизації окремо взятої соціальної послуги складається з сукупності певних послідовних і впорядкованих дій, заходів, яких важливо дотримуватися. Можна виділити такі етапи стандартизації певної соціальної послуги, які складають її «життєвий цикл» (див. *Рис. 4.4*).

Як свідчить зарубіжна практика, якість соціальної послуги, ефективність її надання залежать від процедури стандартизації, «життєвий цикл» якої подано на *Рис. 4.4*, що зумовлює необхідність її дотримання. «Життєвий цикл» стандартизації соціальної послуги можна згрупувати в такі чотири базових етапи :

перший етап – *ідентифікація* потреби в стандарті та його *розроблення*, яке складається з збору відповідних даних та їх обробки аналітиками, експертами, обговорення та узгодження, експертизи, апробації;

другий етап – *затвердження* стандарту відповідним правовим актом, його *запровадження* (інституційне та фінансове забезпечення, оприлюднення, проведення інформаційної кампанії) та *реалізація* відповідно до встановлених вимог, визначених завдань;

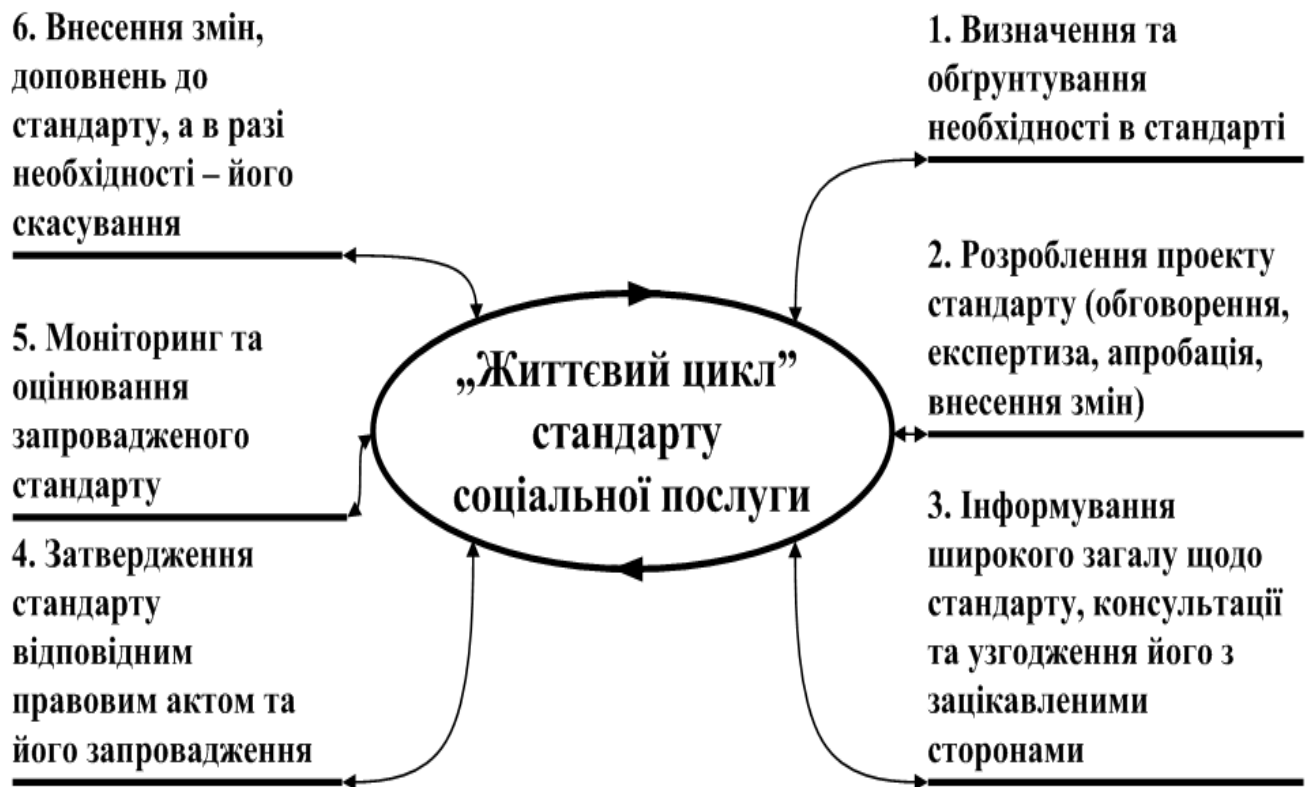


Рис. 4.4. Концептуальна модель розроблення, запровадження та реалізації стандарту соціальної послуги²⁷

третьої етап – *моніторинг і оцінювання* запроваджених стандартів;

четвертий етап – *корегування* (за результатами моніторингу та оцінювання внесення змін, доповнень до стандарту, а в разі необхідності – його скасування).

Розроблення та запровадження того чи іншого стандарту соціальної послуги може ініціюватися не тільки державним органом, а й безпосередньо її отримувачами. В такому випадку процедура стандартизації має також здійснюватися відповідно поданого на Рис. 4.4, алгоритму. Звернення заявників щодо надання певної соціальної послуги, яку не стандартизовано, розглядається уповноваженими органами, аналізується на предмет визначення доцільності, необхідності та обсягів її надання.

До процесу розроблення проектів стандартів соціальних послуг залучають науковців, фахівців – представників соціальних установ та служб, представників громадських і благодійних організацій, що працюють в системі надання соціальних послуг, а також зацікавлені сторони. Саме з представників зазначених

²⁷ Примітка. Розроблено автором.

організацій формують та затверджують робочі групи, кожна з яких працює у визначеному напрямі відповідно до визначеного часового графіку. Розробки, напрацювання, робочих груп узагальнюються, враховуються результати та пропозиції всіх їх учасників та оформляються у вигляді проектів стандарту.

Розроблені проекти стандартів проходять науково-професійну експертизу на предмет їх відповідності вимогам якості соціальних послуг, визначених завдань їх надання. Результати проведеної експертизи оформляються у формі відповідних експертних висновків. Запропоновані зацікавленими сторонами зміни і доповнення на засіданні робочої групи підлягають обговоренню та визначенню їх відповідності встановленим загальним критеріям соціальних послуг, у результаті чого в проект стандарту вносяться відповідні корективи.

Проект стандарту соціальної послуги з внесеними змінами та доповненнями підлягає апробації, яка проводиться, як правило, безпосередньо в установі, що надає таку послугу. Прийняття рішення щодо визначення місця проведення в тій чи іншій соціальній установі чи службі експерименту з впровадження в практику розробленого проекту стандарту віднесено до компетенції Мінсоцполітики. Підставою для такого рішення є пропозиції робочих груп, готовність місць експерименту, їх відповідність умовам ефективного практичного проведення експерименту, максимально можлива наближеність застосування стандартів до реалій. Після проведення експерименту отримані результати обговорюються та розробляються пропозиції щодо усунення негативних наслідків. Удосконалений проект стандарту через засоби масової інформації виноситься на загальне обговорення, як надавачів, так і користувачів соціальних послуг, представників наукових установ відповідного профілю та громадськості, позиції, ставлення і пропозиції яких мають бути враховані. Після цього проект стандарту соціальних послуг проходить встановлену процедуру узгодження з відповідними міністерствами, відомствами та установами. Врахування пропозицій відбувається шляхом внесення певних коректив до проекту стандарту.

На 4 етапі відбувається прийняття рішення щодо стандарту соціальної послуги, яке формалізується у вигляді офіційного документу (правового акту) і

затверджується в установленому порядку. Після прийняття рішення щодо стандарту його доводять до відома та виконання працівників соціальних установ і служб, сторін, які надають соціальні послуги. З метою ефективної реалізації стандартів соціальних послуг після прийняття рішення та перед безпосереднім їх застосуванням на практиці необхідно ознайомити з даним рішенням суб'єктів, що надають соціальні послуги, безпосередніх отримувачів таких послуг та провести відповідне навчання, курси підвищення кваліфікації, семінари тощо для надавачів послуг. Зрозуміло, що неможливо передбачити, врахувати та уникнути всіх можливих наслідків та обставин, що можуть виникнути в ході втілення стандарту соціальної послуги в практику, безпосередньо під час її надання. З цією метою доцільно регулярно здійснювати моніторинг та оцінювання (див. *Рис. 4.4*), які дають змогу відстежувати, як позитивні результати, так і негативні наслідки та тенденції, що виникають у процесі реалізації стандарту соціальної послуги. Результати практичного впровадження стандарту соціальних послуг компілюються та аналізуються, внаслідок чого встановлюються причини, передумови, які зумовлюють недоліки (недосконала нормативно-правова база, непрофесійність роботи надавачів соціальних послуг, бюрократизм управлінського персоналу, недостатнє матеріально-технічне забезпечення та фінансування, завищені вимоги користувачів тощо). На базі даних моніторингу та оцінювання вносяться відповідні зміни, доповнення в стандарт соціальної послуги, а в разі необхідності – цей стандарт може бути скасованим. Як свідчить практика, потреба в певному стандарті може відпадати за певних обставин, до яких, зокрема, можна віднести підвищення рівня життя та забезпечення населення, розвиток системи соціальних послуг, які призводять до впровадження альтернативних механізмів обслуговування отримувачів, забезпечення якості соціальних послуг та ін. З метою заощадження фінансових та інших ресурсів, недоцільності їх витрачання і відсутності потреби в певних соціальних послугах постає необхідність в скасуванні стандарту таких послуг. Таким чином, моніторинг та оцінювання є важливим етапом «життєвого циклу» соціального стандарту, який дає змогу адекватно, оперативно реагувати на процес його

реалізації, контролювати його, вносити необхідні корективи тощо.

Резюмуючи викладене вище, можна стверджувати, що стандартизація соціальних послуг є багатоаспектним процесом, який складається з визначених послідовних фаз. Успішність та ефективність стандартизації соціальних послуг в значній мірі залежить від дотримання її «життєвого циклу» (див. *Рис. 4.4*). Оскільки стандартизація соціальних послуг, як вже зазначалося вище, є ефективним і дієвим інструментом організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг, то цілком закономірним і логічним постає питання щодо забезпечення з боку держави його реалізації. Відповідний досвід, напрацьований в розвинутих соціально-зорієнтованих країнах Заходу свідчить, що вирішення завдань, пов'язаних зі стандартизацією соціальних послуг покладається на спеціальний орган. Як правило, такий орган є державним і входить в структуру відповідного центрального органу виконавчої влади – Мінсоцполітики. Цей орган наділений державою повноваженнями здійснювати контроль за бюджетними видатками, моніторинг та оцінку за дотриманням і забезпеченням, безперервності встановленого рівня якості соціальних послуг, суб'єктами що надають соціальні послуги – прибутковими і неприбутковими організаціями, яким делеговано повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання таких послуг.

Важливим завданням, яке покладено на Мінсоцполітики в частині реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [251], є запровадження стандартизації соціальних послуг, яка має забезпечити надання гарантованого державою обсягу таких послуг. У цьому контексті Стратегією [251] передбачено: визначити критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги; удосконалити систему проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг; створити незалежні інспекції та запровадити громадський моніторинг якості соціальних послуг.

Вирішення перерахованих вище питань, які пов'язані зі стандартизацією соціальних послуг, повинні бути віднесені, на думку автора, до відання спеціального створеного структурного підрозділу Мінсоцполітики. Якщо

проаналізувати структуру центрального апарату Мінсоцполітики за станом на 01.12.2015 р., то можна констатувати, що питання надання соціальних послуг віднесено до компетенції Управління у справах людей похилого віку та надання соціальних послуг, до складу якого входять : відділ реформування та організації надання соціальних послуг за місцем проживання; відділ організації надання соціальних послуг в інтернатних установах; відділ надання соціальних послуг бездомним особам, іншим групам ризику; сектор волонтерства.

Тобто, в Мінсоцполітики немає структурного підрозділу, до відання якого включено питання стандартизації соціальних послуг, організації та координації цього процесу. Відсутність такого структурного підрозділу в галузевому міністерстві переконливо свідчить про віднесення стандартизації соціальних послуг до категорії другорядних, «неважливих» питань. А це, в свою чергу, призводить до низького рівня якості надання таких послуг, невдоволення з боку їх отримувачів, неузгодженості в діях, розпорошеності зусиль, слабкої координації взаємодії зацікавлених сторін щодо стандартизації та інших негативних проявів, які гальмують процес надання якісних соціальних послуг. А відтак, врегулювання та вирішення питань, пов'язаних зі стандартизацією соціальних послуг повинно бути віднесено до компетенції окремого структурного підрозділу Мінсоцполітики. Основними завданнями цього структурного підрозділу повинні бути : визначення та наукове обґрунтування пріоритетів стандартизації соціальних послуг; визначення засад, механізмів та інструментів державного управління стандартизацією соціальних послуг; організація забезпечення функціонування процесу стандартизації соціальних послуг; моніторинг стандартів соціальних послуг, визначення їх доцільності, скасування; аналіз міжнародних досвіду і кращих практик зі стандартизації соціальних послуг та розроблення пропозицій щодо можливостей їх впровадження у вітчизняну практику.

На думку автора, одним із важливих завдань Мінсоцполітики в умовах обмеженого бюджетного фінансування соціальних програм, низького рівня соціальної безпеки населення України повинно бути удосконалення системи надання соціальних послуг, зокрема шляхом створення окремого структурного

підрозділу з питань стандартизації в центральному апараті вказаного міністерства. На сучасному етапі реформування системи соціальних послуг доцільно створити структурний підрозділ з питань стандартизації не тільки в центральному апараті Мінсоцполітики, але і у відповідних територіальних органах виконавчої влади (в областях, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського підпорядкування, м. Києві). Іншими словами, структурні підрозділи з питань стандартизації соціальних послуг повинні функціонувати на всіх рівнях державного управління системою надання соціальних послуг.

Процес стандартизації соціальних послуг передбачає врахування різних векторів діяльності не тільки Мінсоцполітики, а й інших ЦОВВ, відомств, недержавних організацій, фізичних осіб. А відтак, на думку автора, доцільно було б створити колегіальний дорадчий орган щодо управління стандартизацією – Координаційну Раду з питань стандартизації соціальних послуг при Мінсоцполітики. До Ради має сенс включити не тільки представників ЦОВВ і відомств, кваліфікованих фахівців з соціальних установ і служб, а й представників наукових установ, громадських і благодійних організацій системи надання соціальних послуг, авторитетних представників громадськості для забезпечення прозорості та підконтрольності стандартизації, як зі сторони надавачів, так і зі сторони отримувачів таких послуг.

Варто відмітити, що процес стандартизації не повинен обмежуватися тільки створенням і функціонуванням відповідних структурних підрозділів і дорадчих органів, що не є самоціллю виключно. Стандартизація соціальних послуг повинна здійснюватися з дотриманням певних принципів, базові з яких автором виокремлено та зображено на *Рис. 4.5*. Як можна це бачити на *Рис. 4.5*, стандарти соціальних послуг мають бути : науково обґрунтованими; економічно доцільними; розроблені з дотриманням відповідних вимог вітчизняного та міжнародного законодавства; належних рівнів фінансового та інституційного забезпечення та ін.

Очевидно, що стандартизація соціальних послуг повинна бути складовою частиною державної соціальної політики, а рівень ефективності цього інструменту в механізмі державного управління системою надання соціальних

послуг детермінований в значній мірі ступенем дотримання та виконання базових засад його розроблення, впровадження і функціонування (див. Рис. 4.5).



Рис. 4.5. Базові засади розроблення, запровадження та реалізації стандартів соціальних послуг²⁸

Питання стандартизації соціальних послуг актуалізуються і в контексті Плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, затвердженого розпорядженням КМУ від 13 березня 2013 р. № 208-р. [216], в якому, зокрема, передбачено розробити та затвердити : *державні стандарти соціальних послуг* (упродовж 2013-2016 рр. Мінсоцполітики має затвердити 15 державних стандартів соціальних послуг, в яких має бути визначено зміст, обсяг, норми, нормативи, умови та порядок надання соціальних послуг, показники якості їх надання); *Порядок проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг* з метою посилення контролю за наданням таких послуг,

²⁸ Примітка. Розроблено автором.

підвищення якості їх надання (Мінсоцполітики, Мінфіну, Мінекономрозвитку).

4.2.3 Управління якістю соціальних послуг

Сьогодні в Україні принципово важливим питанням у частині взятих державою соціальних гарантій, реалізації права громадян на соціальне забезпечення є визначення рівня якості соціальних послуг. Відсутність де-факто та де-юре визначених і затверджених на рівні держави показників якості соціальних послуг не дають отримувачам таких послуг змогу оскаржувати їх якість, а розпорядникам соціальних видатків – ефективно та раціонально фінансувати надання таких послуг. Стає все більш очевидним, що держава повинна забезпечувати не тільки надання певного переліку соціальних послуг, але й гарантувати отримувачам таких послуг належні рівні їх якості. Сповна виправданою є державна політика щодо виконання міжнародних зобов'язань, зокрема щодо підвищення їх якості надання соціальних послуг і рівня задоволення потреб отримувачів таких послуг, впровадження стандартів якості соціальних послуг і забезпечення контролю за дотриманням якості таких послуг.

У цьому контексті актуалізується та обґрунтовується потреба в проведенні більш ґрунтовного дослідження аспектів якості соціальних послуг в Україні, результати якого мають теоретичне та практичне значення.

З метою адекватного розуміння окремих понять, які використовуються в ході проведення в даному підрозділі дослідження, має сенс подати їх визначення. Міжнародною організацією зі стандартизації [292, с. 9-10] запропоновано низку пов'язаних з категорією «якість» визначень, які сповна можна поширити на поняття «соціальні послуги», оскільки їх в вітчизняному законодавстві та в науці державного управління поки що не існує, а саме :

якість – сукупність характеристик, які описують здатність товару чи послуги відповідати вимогам користувачів; *система якості* – сукупність організаційної структури, відповідальності, процедур, процесів та ресурсів, які забезпечують здійснення загального керівництва якістю послуг;

управління якістю (менеджмент якості або управління на основі якості) (англ. quality management) – скоординовані дії (охоплюють формування політики у сфері якості та встановлення цілей у цій сфері, планування, контролювання якості, її забезпечення і поліпшення) щодо спрямування та контролювання діяльності організації стосовно якості [113, с. 647];

управління якістю послуг – методи та види діяльності оперативного характеру, які застосовує керівництво для виконання вимог до якості послуг;

показник якості послуги – кількісна характеристика однієї або декількох властивостей послуги, які найбільше ілюструють досягнення результату;

рівень якості послуги – відносна характеристика якості, яка базується на порівнянні фактичних значень з нормативними значеннями показників якості.

Державний стандарт України (ДСТУ) – нормативний документ, що діє на території України і застосовується всіма підприємствами незалежно від форм власності та підпорядкування, громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності, органами державної виконавчої влади [299, с. 144].

Базуючись на викладеному вище та на наукових джерелах [107, с. 5; 292, с. 25] можна сформулювати наступні дефініції :

якість соціальної послуги – сукупність характеристик такої послуги стосовно здатності задовольняти встановлені та передбачувані потреби її отримувача; сприйняття отримувачем такої послуги, його задоволеність нею; відповідність показників якості такої послуги вимогам нормативних актів;

стандарт якості соціальної послуги – нормативно-правовий акт, що встановлює вимоги до якості такої послуги (такі стандарти поширюються на всі види соціальних послуг), яких повинні дотримуватися суб'єкти, що надають соціальні послуги незалежно від форми власності і підпорядкування; сукупність якісних і кількісних характеристик та процесів, які повинні бути забезпечені в процесі надання соціальної послуги;

рівень якості соціальної послуги – відносна характеристика якості такої послуги, яка базується на порівнянні фактичних значень показників її якості з

нормативними значеннями цих показників;

система управління якістю соціальної послуги – сукупність органів і об'єктів управління, які під час управління якістю такої послуги взаємодіють за допомогою матеріально-технічних, інформаційних та інших засобів.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] *показники якості соціальних послуг* – це сукупність показників, які використовуються для оцінювання діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, які ґрунтуються на позитивній результативності соціальних послуг відносно її одержувачів і ступеню задоволення їх потреби в цих послугах.

Здійснюючи термінологічний аналіз варто відмітити, що особливістю соціальної послуги порівняно з будь-яким продуктом є її нематеріальність, що суттєво ускладнює визначення інструментів, які б ефективно вимірювали її якість. А відтак, якість соціальних послуг складно визначити безпосередньо та в шкалі одиниць. Як правило, якість таких послуг оцінюється на базі результатів опитування (анкетування, інтерв'ю) їх отримувачів, незалежних експертних спостережень і оцінок. На практиці *якість соціальної послуги* уподібнюється з терміном «якість надання соціальної послуги», який пов'язаний із поняттями «результативність» та «ефективність» такої послуги», під якими розуміють співвідношення між визначеними завданнями, досягнутими результатами і витратами, спрямованими на забезпечення цих результатів [21, с. 368].

Посилаючись на окремі факти та аргументи щодо сучасного стану надання соціальних послуг в Україні, можна зробити припущення, що здійснюваний в Україні стратегічний курс державної політики щодо забезпечення високого рівня соціальних стандартів життя українців повинен базуватися не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків з державного і місцевих бюджетів, розширенні соціальних виплат у грошово-матеріальних формах, спектру пільг і категорій осіб, що їх отримують, а, передусім, на радикальному підвищенні якості надання соціальних послуг.

Незважаючи на те, що в ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги» [242] визначено, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого

самоврядування здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання соціальних послуг, на практиці не розроблено та не впроваджено контролю за якістю таких послуг. У цьому контексті та з метою підвищення соціальних стандартів і рівня життя в Україні сповна резонним видається здійснення наукового обґрунтування категорії «якість соціальних послуг» і на цій базі розроблення та вжиття на практиці відповідних заходів. Це дасть змогу органічно поєднати два ключових вектори, складових державної політики – економічне зростання та соціальний розвиток.

Здійснимо більш ґрунтовний аналіз базових складових і процесу державного управління якістю соціальних послуг, а також середовища, в яких ці складові функціонують та здійснюється управління. На думку автора, управління якістю соціальних послуг можна розглядати принаймні на двох рівнях : на рівні держави (макрорівень); на рівні суб'єкта, що надає соціальні послуги (мікрорівень).

Як відомо, надання соціальних послуг здійснюється через інструмент соціального замовлення на договірних засадах. *Замовником соціальних послуг* є держава, яка формулює певні технічні завдання, які повинні включати в себе конкретні параметри якості соціальної послуги, її максимальну вартість, розраховану відповідно до законодавства, очікувані результати тощо. Після розміщення оголошення такого замовлення на конкурс та за результатами проведення відповідного тендеру визначається його переможець, виконавець замовлення – *суб'єкт, що надає соціальні послуги* (далі – Суб'єкт), з яким укладається угода щодо надання соціальної послуги (далі – Угода). Замовник бере на себе зобов'язання здійснювати фінансування і контроль за виконанням договору, моніторинг та оцінку якості надання соціальних послуг, а Суб'єкт – несе відповідальність за забезпечення параметрів якості, обсягів соціальних послуг, які можуть визначатися, як технічними завданнями в Угоді, так і безпосередньо відповідними державними стандартами якості такої послуги.

З метою забезпечення встановлених параметрів якості Суб'єкт здійснює цілеспрямований, організуючий вплив, різні види діяльності або, іншими словами, – здійснює управління якістю послуг. Процес управління

детермінований та здійснюється з врахуванням впливу цілої низки факторів, базові з яких проілюстровано на *Рис. 4.6* та виокремлено в *зовнішні* та *внутрішні*.

До базових внутрішніх факторів процесу управління якістю соціальних послуг слід віднести (див. *Рис. 4.6*): фінансування; матеріально-технічне забезпечення; кадрове забезпечення; інформаційно-аналітичне забезпечення.

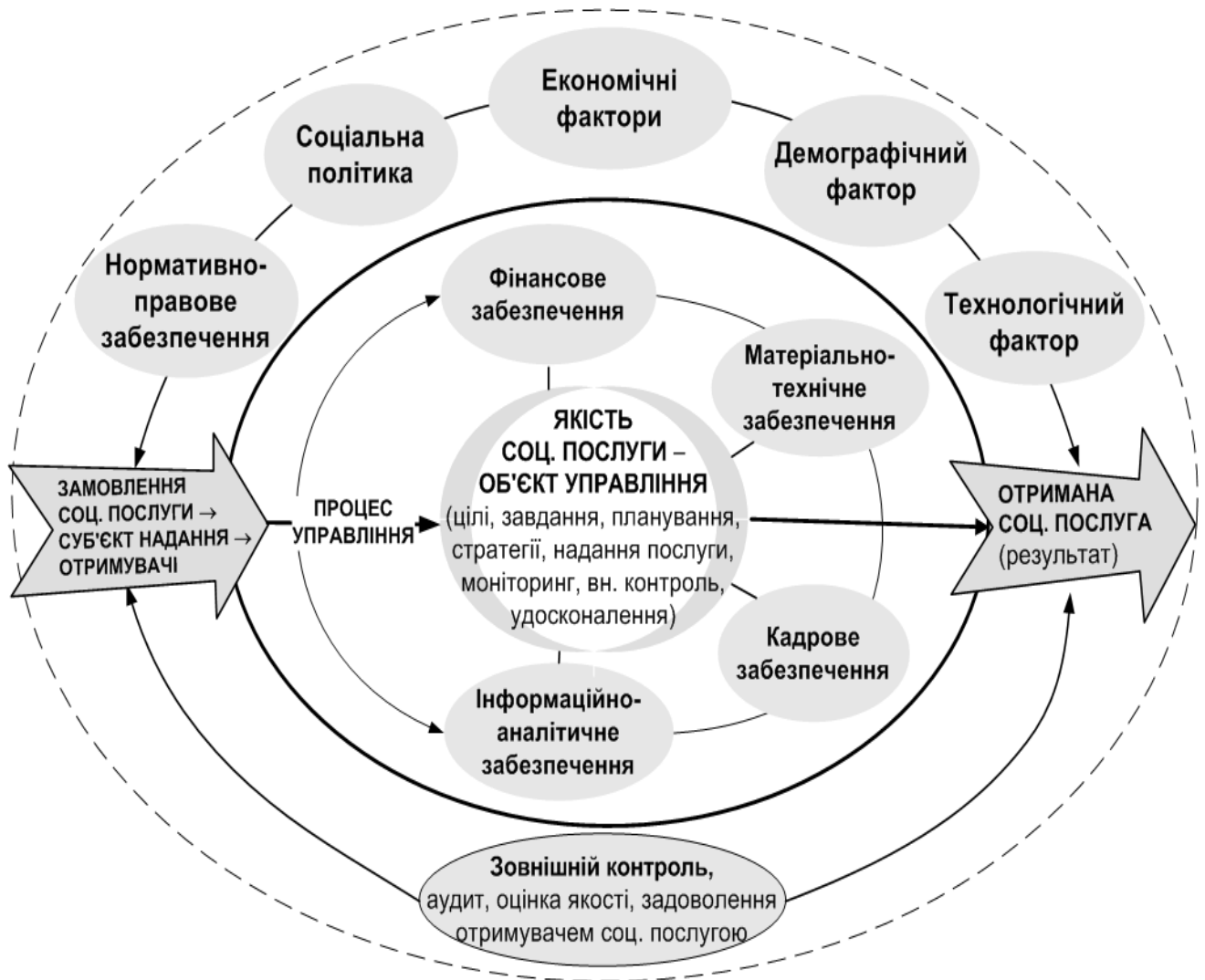


Рис. 4.6 Концептуальна модель управління якістю в системі надання соціальних послуг на мікрорівні²⁹

До базових зовнішніх факторів, що впливають на процес управління якістю соціальним послугами (див. *Рис. 4.6*) слід віднести: нормативно-правове забезпечення; соціальну політику; економічні фактори (умови ринку, конкуренція, економічний розвиток та ін.); технологічні фактори (сучасні технології, інновації

²⁹ Примітка. Розроблено автором.

та ін.); демографічний (чисельність, старіння, смертність населення та ін.).

Перераховані чинники складають «ядро» процесу управління якістю соціальних послуг. Важливими складовими процесу управління якістю соціальних послуг є: визначення цілей, завдань; планування; розроблення стратегій щодо надання таких послуг та їх реалізація; здійснення моніторингу, оцінки та внутрішнього контролю за якістю таких послуг; постійне удосконалення аспектів надання соціальних послуг.

Важливе значення в процесі управління якістю соціальних послуг має зовнішній контроль (див. *Рис. 4.6*), який спрямований на визначення рівня задоволення отримувачем соціальною послугою, оцінку рівня її якості, підтвердження відповідності показників якості послуги та її сертифікації. Зовнішній контроль за якістю соціальних послуг можуть здійснювати :

центральні органи виконавчої влади в межах їхньої компетенції, заклади системи соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури, які мають державне підпорядкування;

органи місцевої виконавчої влади, які є Замовником соціальних послуг в закладах місцевого підпорядкування системи соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури та недержавних Суб'єктів.

Контроль за якістю соціальних послуг можуть здійснювати і незалежні інспекції (аудити), громадські об'єднання, батьківські комітети та ін. Результати контролю направляються до ЦОВВ або місцевої влади, що відають питаннями надання соціальних послуг та оприлюднюються.

Контролю підлягає якість всіх соціальних послуг, визначених правовими актами законодавчими та підзаконними – відповідними державними стандартами, встановленими нормами, вимогами. Метою контролю за якістю соціальних послуг є перевірка відповідності якості цих послуг відповідним встановленим нормам, вимогам.

Показники якості соціальних послуг мають характеризувати [292, с. 28-29]: рівень задоволеності отримувачів; досягнення результату надання послуги, корисний ефект від послуги для отримувача; доступність (територіальна,

фінансова, процедурна та ін.); відповідність потребам; індивідуальний підхід; безпеку, здоров'я отримувачів; правдивість, повнота, зрозумілість, зміст, доступність інформації; рівень залучення, можливість вибору для отримувачів.

Оцінка та контроль якості соціальних послуг здійснюється за такими основними критеріями: відповідність потребам отримувачів; повнота, своєчасність та якість надання таких послуг, відповідно до вимог нормативних документів та стандартів якості; результативність надання послуг (ступінь вирішення матеріальних і нематеріальних проблем отримувачів таких послуг, підвищення їхнього фізичного, морально-психологічного стану, вирішення їх побутових, правових та інших проблем в результаті взаємодії тощо); рівень досягнення нормативних показників якості.

Порядок проведення контролю якості соціальних послуг має бути закріпленим у відповідних правилах.

Крім поданих на *Рис. 4.6* факторів, що впливають на якість надання соціальних послуг, можна виокремити такі [21, с. 567; 282, с. 2; 292, с. 28]: укомплектованість установи Суб'єкта належною кількістю фахівців, наявність у них відповідного рівня кваліфікації та досвіду роботи; процедури навчання, умови організації праці, підтримки та мотивації (зарплата, система стимулів тощо) персоналу установи Суб'єкта; інфраструктури (параметри приміщення, відповідність його вимогам санітарного та пожежного нагляду, тощо) та технічного оснащення установи Суб'єкта (типові та спеціальні прилади, обладнання, апаратура тощо); наявність і стан ведення документації, відповідно до якої надається послуга, функціонує Суб'єкт; максимальна спрощеність і прозорість процедур надання таких послуг, які мають бути визначеними в правилах, порядку їх надання, доступність і відкритість інформації про таку послугу, установу Суб'єкта; наявність системи внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю установи, управління якістю соціальних послуг.

Виокремлюють такі рівні якості надання соціальних послуг: державний; регіональний; місцевий (локальний); галузевий; мережевий; персональний (конкретного фахівця).

Критерії оцінювання якості надання соціальних послуг класифікують на :

якісні (рівень компетентності та досвід спеціаліста, що надає так послуги; індивідуальний підхід до отримувача послуги; дотримання морально-етичних норм тощо);

кількісні (статистичні показники надання таких послуг за певний період; витрати на їх надання; час очікування послуги та тривалість її надання тощо).

Вирізняють такі *принципи управління якістю* [299, с. 94; 141, с. 11-20], які, думку автора, можливо екстраполювати на систему надання соціальних послуг, використовувати Суб'єктами для удосконалення відповідних показників якості.

Зорієнтованість на задоволення потреб отримувача. Суб'єкт в оцінці Замовником своєї діяльності в значній мірі залежить від своїх отримувачів, що зумовлює потребу в адекватному розумінні, оцінці очікувань, потреб і запитів останніх, умінні передбачати, прогнозувати такі потреби, якісно задовольняти їх і своєчасно виконувати вимоги отримувачів. У цьому контексті важливими є партнерські відносини, обмін інформацією між Суб'єктом і отримувачами та конструктивна взаємодія між ними.

Належне лідерство та керівництво. Керівники повинні чітко встановлювати цілі, стратегічні напрями та завдання діяльності Суб'єкта, створювати та підтримувати сприятливу для діяльності персоналу атмосферу, оцінювати і мотивувати працівників тощо.

Залучення персоналу до ухвалення рішень. Працівники різних ланок установи є людським капіталом, який визначає ефективність її діяльності та якість надання соціальних послуг. Кваліфіковані працівники є важливим ресурсом в процесі ухвалення рішень. А відтак, керівництво установи повинне стимулювати та активно залучати персонал до цього процесу, наділяти його відповідними повноваженнями, використовувати його знання, вміння і досвід для покращення якості соціальних послуг та ефективності діяльності установи в цілому. Важливо також, щоб рішення, що приймаються базувалися на фактах, результатах аналізу, експертних оцінках якості соціальних послуг, опитуваннях, відгуках, побажаннях, зверненнях і скаргах отримувачів та ін.

Процесний і системний підходи до управління. Досягнення визначених цілей, очікуваних результатів якості соціальних послуг буде більш ефективним, якщо діяльність Суб'єкта базується на вказаних підходах. Тобто, управління якістю соціальних послуг є чітко спрямована на певний процес діяльності, як на окремі, взаємопов'язані його складові, так і на систему в цілому (див. Рис. 4.6). Такі підходи дають Суб'єкту змогу функціонувати більш результативно та ефективно для забезпечення надання належного рівня якості соціальних послуг.

Постійне удосконалення. Суб'єкт у своїй діяльності має постійно прагнути до удосконалення якості соціальних послуг, яка полягає, зокрема, у впровадженні раціоналізаторських пропозицій, інноваційних методів роботи, сучасних технологій, оптимізації різних процесів, усуненні виявлених в ході аудиту, перевірок недоліків якості таких послуг, мінімізації ризиків тощо.

Взаємовигідні відносини з постачальниками та партнерами. В своїй діяльності Суб'єкт та його постачальник є взаємозалежними один від одного, а відтак, стосунки між ними мають бути взаємовигідними, що дає їм змогу отримувати прибутки та створювати суспільні блага. І, навпаки, погіршення відносин між ними, яке пов'язане з невиконанням взятих на себе зобов'язань, іншими непорозуміннями та проблемами, може негативно впливати на результати їхньої діяльності. Тому слід уникати подібних непорозумінь, зміцнювати взаємодовіру, дотримуватися виконання взятих на себе зобов'язань, проводити щорічну оцінку своїх постачальників тощо.

Наведені вище принципи покладено в основу міжнародних стандартів системи управління якістю ISO, які входять до стандартів серії ДСТУ ISO. На сьогодні ці стандарти є широко визнаним у світі інструментом управління, що дає змогу будь-якій організації підвищувати якість послуг, забезпечувати прозорість в управлінні, задовольняти потреби споживачів та ефективно функціонувати в умовах ринку. Ці стандарти встановлюють на міжнародному рівні єдиний підхід до оцінювання системи якості та регламентують відносини між виробниками та споживачами товарів і послуг. Ці стандарти базуються на жорсткій зорієнтованості на потреби та очікування споживача.

Згідно з ДСТУ ISO 9001-2001 «Системи управління якістю. Вимоги», Суб'єкт повинен установити, задокументувати, впровадити і підтримувати систему управління якістю та постійно поліпшувати її результативність у відповідності до державного стандарту. Суб'єкт також повинен :

визначити рівень компетентності персоналу та організувати їх підготовку;
забезпечувати належну поінформованість із завданнями, реєструвати відомості про освіту, професійну підготовку і кваліфікацію;

визначити процеси, необхідні для системи управління якістю, та їх застосування на всіх рівнях установи, визначити послідовність і взаємодію цих процесів, критерії та методи, здійснювати їх моніторинг, вимірювання та аналіз, вживати заходи щодо покращення якості таких послуг.

Оскільки процес розроблення стандартів якості соціальних послуг в Україні помітно активізувався через Мінсоцполітики, то є сенс окреслити найбільш важливі вимоги, які мають бути враховані, на думку автора, в ході цього процесу. Насамперед, процедури, умови, терміни та обсяги надання соціальних послуг повинні відповідати потребам отримувачів, враховувати їхні особливості, індивідуальні запити. В цьому контексті важливо, щоб такі послуги планувалися на базі індивідуальних планів обслуговування отримувачів: потреби кожного з них повинні бути визначені у ході проведення відповідних оцінювань, зафіксовані в індивідуальному плані отримувача та в Угоді щодо надання соціальних послуг. Так індивідуальні плани обслуговування обов'язково повинні складатися Суб'єктом спільно з отримувачем або з його представником, підписуватися обома сторонами та переглядатися на регулярній основі також спільно.

З метою забезпечення конкуренції в сфері надання соціальних послуг, як необхідної умови функціонування ринку, такі послуги повинні передбачати для отримувачів можливості вибору, альтернативні форми та заходи щодо їх надання. У цьому контексті Суб'єкти повинні розробляти та застосовувати внутрішні системи якості та управління якістю.

В ході прийняття рішень, пов'язаних з наданням соціальних послуг перевага має надаватися побажанням, запитам і вимогам їх отримувачів. У ході надання

соціальних послуг важливо, щоб Суб'єкти дотримувалися : процедур забезпечення конфіденційності персональних даних отримувачів відповідно до чинного в Україні законодавства; норм етики, ввічливого та поважного ставлення до отримувачів; недискримінації за будь-якими ознаками (віку, раси, статі, віросповідання, матеріального і соціального статусу) [292, с. 25-27].

Результати аналізу наукових джерел дають підстави дати незадовільну оцінку сучасному стану управління якістю соціальних послуг в Україні. Основними причинами такого стану є : відсутність послідовності в реформуванні системи надання соціальних послуг, «перманентна» незавершеність цього процесу; недостатнє нормативно-правове врегулювання та впровадження в практику визначених Законом України «Про соціальні послуги» [242] механізмів та інструментів державного управління системою надання соціальних послуг (ліцензування соціальних послуг; стандартизація і сертифікація; державні стандарти соціальних послуг; соціальне замовлення соціальних послуг; фінансування; інспектування; акредитація та ін.), які тісно взаємопов'язані між собою, а тому, мають бути впроваджені всі разом, комплексно а не окремо один від одного.

Соціальні послуги, в переважній більшості випадків, надаються за рахунок державних коштів, тому вони повинні відповідати показникам якості соціальних послуг, які визначаються державою в порядку, встановленому законодавством – нормативно-правовим актом. У системі соціальних послуг існує замкнуте «порочне коло» недостатні наукова розробленість і практичне впровадження показників якості та державних стандартів соціальних послуг: не дає змогу оцінювати та оскаржувати, в разі необхідності, якість таких послуг; перешкоджають впровадженню ліцензування суб'єктів, що надають соціальні послуги, соціальне замовлення і інших державно-управлінських механізмів та інструментів в систему надання соціальних послуг та, як наслідок, виконання в повному обсязі положень Закону України «Про соціальні послуги» [242].

Відсутність показників якості та державних стандартів соціальних послуг змушує державу продовжувати застосовувати неефективну радянську модель фінансування вказаної сфери, яка характеризується :

екстенсивним збільшенням обсягів бюджетних соціальних видатків (у 2,4 рази упродовж останніх 5 років, а сфера соціального захисту та соціального забезпечення є найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України) на фоні недофінансування сфери соціальних послуг, яке складає у межах 40 % та має виражену тенденцію до збільшення [131], хоча рівні якості, задоволення потреб і доступу отримувачів до соціальних послуг є незадовільними;

несправедливим розподілом, вкрай низьким рівнем адресності та великою розпорошеністю державних соціальних трансфертів – 10 % українців, що знаходяться за межею бідності, отримують 2 %, а 10 % самодостатніх громадян України – 22 % валових обсягів таких трансфертів [123, с. 22].

4.2.4 Державно-громадське співробітництво з питань надання соціальних послуг

У реаліях сьогодення життєво важливу роль у наданні цілої низки соціальних послуг відіграють волонтерські та громадські організації, які демонструють високі результати своєї роботи. Про це переконливо свідчать останні події на Сході країни, які пов'язані з наданням такими організаціями у зоні проведення антитерористичної операції широкого спектру допомоги військовослужбовцям Збройних Сил України (забезпечення продуктами харчування, захисним військовим спорядженням, ліками, одягом, засобами гігієни тощо), постраждалим, тимчасово переміщеним жителям зі Сходу. Як справедливо відмічено на засіданні КМУ, волонтерський рух «перетворився на ефективне, мобільне доповнення діяльності влади, оскільки працює швидше та оперативніше». А відтак, на думку урядовців, завданням соціальних служб в Україні повинна стати зміна системи надання соціальних послуг шляхом включення в її діяльність, як волонтерів, активістів з громадських організацій, так і підприємців з приватного сектору [260].

В умовах неспроможності державних, комунальних соціальних закладів виконувати належним чином покладені на них обов'язки, а саме надавати такі

соціальні послуги в достатніх обсягах і відповідної якості, на часі постає питання залучення до цього процесу недержавних суб'єктів, що надають такі послуги, зокрема громадських, благодійних, релігійних організацій. Нестача бюджетних коштів, інших ресурсів через часті фінансово-економічні кризи, політичну нестабільність ще більше спонукають державу до партнерства та співробітництва між суспільними секторами, а саме державним (центральні, місцеві органи влади), неурядовим (громадським або «третім» сектором) та приватним (бізнесом).

Державно-громадське міжсекторальне співробітництво з питань надання соціальних послуг (далі – *міжсекторальне співробітництво*) є невід'ємною компонентою системи надання соціальних послуг, важливим інструментом державного управління такою системою. Базою формування та реалізації цього інструменту є ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги» [242], в якій передбачено, що суб'єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів. Цей інструмент дає також змогу реалізовувати закріплені в ст. 3 закону [242] принципи надання соціальних послуг, зокрема максимальної ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги, соціальної справедливості, адресності та індивідуального підходу.

Міжсекторальне співробітництво може здійснюватися на *центральному* та *місцевому* рівнях, а також між самими НДО без участі держави, здебільшого на регіональному та місцевому рівнях [197, с. 37].

Важливою перевагою та потенціалом розвитку міжсекторального співробітництва є сприяння кращому розумінню місцевих потреб у соціальних послугах, визначенню проблем їх надання та шляхів вирішення [306, с. 220-221].

Втім, відразу варто відмітити, що на практиці державні інститути недооцінюють можливості недержавних організацій та не сприймають їх як рівноправних партнерів в організації надання соціальних послуг. Формат такого співробітництва зводиться, як правило, до збирання, узагальнення та аналізу місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування

інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин, визначення потреб у соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпеченні надання. Цей інструмент є спотвореним, викривленим і недостатньо застосовуваним для досягнення кінцевого результату – надання якісних, ефективних соціальних послуг.

Існують підстави стверджувати, що на сучасному етапі розвитку потенціал благодійництва та меценатства для надання соціальних послуг використовується в Україні вкрай незадовільно. Світова практика свідчить, що якісні та ефективні соціальні послуги можуть надавати і надають волонтери, активному залученню яких до цього виду діяльності сприяє держава. На жаль, цього не можна сказати про Україну, в якій можливості розвитку волонтерської діяльності є досить обмеженими з причин надмірного правового регулювання у цій системі. Зокрема, відповідно до положень ст. 6 Закону України «Про волонтерську діяльність» [205] юридичні особи [до яких відносять і громадські організації], що працюють із волонтерами, мають проходити спеціальну реєстрацію тощо. Вимога закону щодо забезпечення страхування волонтерів є непосильною для неприбуткових організацій, які мають де-факто досить лімітовані можливості для залучення додаткового фінансування, а залучені ними додаткові кошти не підлягають пільговому оподаткуванню та не компенсуються [247, с. 12].

Подібний стан справ можна спостерігати і з практикою меценатства, яка в Україні також залишається малопоширеною, на відміну від багатьох держав у світі. Це зумовлюється, передусім, відсутністю на рівні законодавчих актів, зокрема в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [201] та в Податковому кодексі [195], визначення та врегулювання меценатської діяльності відповідно міжнародних договорів. Крім цього, податкові стимули є досить обмеженими та вузько визначеними для меценатства в Україні [20, с. 4].

На відсутність проведення системної роботи із залучення громадських організацій до надання соціальних послуг та підтримки в Україні акцентується власне і в Стратегії реформування [251]. Розроблення, впровадження державно-управлінського інструменту співпраці з громадськими, благодійними та

релігійними організаціями, що надають соціальні послуги, зокрема шляхом планування та надання соціальних послуг, здійснення громадського контролю за їх якістю та ефективністю, віднесено до стратегічних напрямів реформування системи надання соціальних послуг в Україні [216].

Державна підтримка організацій недержавного сектору, зокрема фінансова, що надають соціальні послуги в Україні, є де-факто вкрай незадовільною. Разом з тим, громадські організації спроможні використовувати виділені з державного та місцевих бюджетів кошти для надання соціальних послуг набагато раціональніше та навіть надавати такі послуги безкоштовно (як показали події на Сході). Недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги в порівнянні з територіальними центрами, іншими державними соціальними закладами є більш динамічними, гнучкішими та швидшими в реагуванні на індивідуальні потреби певних осіб, особливі запити в певних соціальних послугах.

Протягом останніх років, а особливо в реаліях сьогодення, громадські організації в Україні помітно активізували свою участь у формуванні та розвитку вітчизняного ринку соціальних послуг, переконливо демонструючи високу спроможність надавати соціальні послуги якісно, ефективно та результативно. Громадські організації реалізують цілу низку інноваційних проектів, пов'язаних з наданням соціальних послуг, підвищенням рівня професіоналізму соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [206] *громадські об'єднання* є добровільними об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних та інших інтересів.

Як було зазначено вище, в будь-якому в суспільстві окремі особи, соціальні групи під впливом цілої низки ендогенних та екзогенних факторів можуть потрапляти в складні життєві обставини (інвалідність, похилий вік, незадовільні стан здоров'я, соціальне становище, життєві звички та спосіб життя тощо), внаслідок чого вони не можуть їх самотійно подолати, нездатні самотійно піклуватися про себе. Громадські об'єднання можуть здійснювати діяльність, як

юридичні особи (непідприємницькі, прибуткові товариства), так і без статусу юридичної особи.

Наприкінці 2014 року в Україні було зареєстровано [53, с. 1-6]:

67155 центральних органів громадських організацій, з яких 409 з всеукраїнським статусом;

10482 благодійних організацій, з яких 86% становили благодійні фонди, 9% – благодійні установи та 5% – благодійні товариства;

599 громадських спілок, з яких 543 зі статусом юридичної особи.

Структуру громадських об'єднань, які зареєстровано й утворено в Україні шляхом повідомлення відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [206] подано на **Додатку В**.

Утім, аналіз наведених на таблиці **Додатку Г** даних не дає змогу чітко ідентифікувати кількість вітчизняних громадських організацій, що надають соціальні послуги. Як це можна бачити на **Додатку Г** у структурі зареєстрованих та утворених в Україні громадських організацій відсутні показники організацій, діяльність яких пов'язана безпосередньо з наданням соціальних послуг. Це пояснюється тим, що в Україні, як на державному, так і на регіональному рівнях її державного управління не ведеться відповідної офіційної статистики.

Найбільша питома вага в структурі громадських організацій за спрямуванням і видами діяльності припадає на [53, с. 1]:

оздоровчі та фізкультурно-спортивні організації (17,7%);

громадські організації професійної спрямованості (10 %);

молодіжні організації (8,1 %);

об'єднання ветеранів та інвалідів (6,2 %);

освітні та культурно-виховні організації (6,0 %);

громадські організації національних та дружніх зв'язків (3,4 %);

організації охорони природи (2,9 %);

дитячі організації (2,4 %).

Статистичний облік громадських організацій, що надають соціальні послуги не ведеться в Україні, їх віднесено до сектору «інші громадські організації»,

загальна частка яких складає 37,7%.

Відповідно до офіційних статистичних даних, опублікованих Державною службою статистики України, кількість усіх видів об'єднань громадян, зареєстрованих і утворених відповідно до чинного в Україні законодавства, зростає, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях (див. *Таблиця 4.1*).

Таблиця 4.1

Динаміка показників кількості юридично зареєстрованих та утворених громадських організацій в Україні в 2008-2015 рр.³⁰

[247, с. 7; 313, с. 18; 5, с. 660]

Об'єднання громадян, усього	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Громадські організації та їх осередки	54862	59321	63899	67696	71767	67155	61858	61090
Благодійні організації	10988	11660	12267	12860	13475	10482	9743	9799

А відтак, динаміка формування громадських, благодійних організацій та їх осередків є позитивною. Втім, слід зазначити, що статистичні дані щодо кількості громадських об'єднань, які подають Державна служба статистики України, Міністерство юстиції України, вітчизняні недержавні та міжнародні інститути, є помітно відмінними. Це можна пояснити принаймні двома причинами: різними методиками ведення статистичного обліку громадських об'єднань, які застосовують вказані вище ЦОВВ та інститути; формалізмом і фіктивністю, що має місце в ході реєстрації та звітування окремих громадських організацій – за повідомленням Держкомстатистики України органам державної статистики про результати своєї діяльності за 2013 р. прозвітувало тільки 41,7% від загальної кількості центральних органів громадських організацій із статусом юридичної

³⁰ *Примітка.* Дані за 2014 р. подано без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, за 2015 р. також без частини зони проведення Антитерористичної операції.

особи, інші неможливо було ідентифікувати за реєстраційними адресами, відомості про їхнє розташування невідомі, а зареєстровані громадські об'єднання не всі є активно і постійно діючими, або ж навіть реально існуючими [53, с. 2].

У контексті викладеного вище з'являються підстави для сумніву стосовно точності статистичних даних щодо кількості та реального стану функціонування вітчизняних громадських організацій. Іншими словами, результати здійсненого вище аналізу не дають змогу точно та достовірно встановити тенденції розвитку громадських організацій, що надають соціальні послуги в Україні.

Магістральними напрямками діяльності громадських організацій і благодійних фондів в Україні, які визначено в їх типових статутах є : захист прав окремих соціальних верств населення, лобювання та задоволення їх інтересів; благодійницька діяльність і надання допомоги членам цих організацій; надання консультаційно-просвітницьких послуг; інформування населення; проведення тренінгів, інша освітня діяльність; вирішення соціальних проблемних питань.

Незважаючи на позитивну динаміку кількості утворених громадських організацій в Україні (*Таблиця 4.1*), в ході виконання ними своїх функціональних повноважень і обов'язків існують недоліки і проблеми, зокрема :

нормативно-правова неврегульованість державного механізму фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги з державного та місцевого бюджетів за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення – чинне вітчизняне бюджетне законодавство передбачає надання соціальних послуг апріорі через державні бюджетні установи, яке спрямовується здебільшого на їх утримання, що є грубим порушення принципу рівноправності доступу недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги до отримання фінансування та серйозною проблемою, що унеможлиблює на практиці реалізацію норми ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [242] та дискредитує недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги; обсяги фактично виділених соціальних видатків, як потенційного джерела фінансування недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуг, є незначними, нерегулярними;

нівелювання та нехтування представниками органів державної влади, місцевого самоврядування співпраці та взаємодії з громадськими організаціями на паритетних, рівноправних засадах, закритість, небажання перших розглядати других як партнера у вирішенні питань надання соціальних послуг; незацікавленість державних суб'єктів, що надають послуги конкурувати за бюджетні кошти з громадськими організаціями, переважання внутрішньовідомчих інтересів, намагання зберегти «статус-кво» і протидія (пряма, прихована) з боку перших таким нововведенням;

відсутність у недержавних організацій досвіду роботи щодо співпраці з державним сектором у виконанні завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг, низький рівень кваліфікації, відповідних практичних вмінь і навичок у соціальних працівників системи таких послуг, серйозні недоліки в проведенні їх навчання та підвищення кваліфікації;

низькі рівні активності та довіри з боку громадськості до недержавних організацій, що надають соціальні послуги [32, с. 162].

В 2008 р. тільки 20% вітчизняних недержавних організацій, діяльність яких пов'язана з вирішенням соціальних питань, отримували бюджетне фінансування, яке становило приблизно 10% в їх загальному бюджеті. Ще 10% недержавних організацій отримали доходи від комерційної діяльності, наприклад соціального підприємництва, що складало в середньому 4% в їх загальному бюджеті [273, с. 12]. У 2012 р. громадські організації для виконання своєї діяльності отримали з різних джерел 3,8 млрд. грн. (на 1,6% більше порівняно з 2013 р.), а структура вказаної суми коштів є такою : 45,4% – надходження від благодійності; 14,1% – доходи від господарської діяльності створених громадськими організаціями товариств і підприємств; 13,3% – членські внески; 7,1 % – кошти з державного бюджету; 3,1 % – кошти з місцевого бюджету. Структура використання коштів громадськими організаціями : 27,1% – оплата праці; 20,1% – витрати на благодійництво; 18,2% – оплата послуг та ін. [53, с. 3-4].

На підставі викладено вище можна стверджувати, що з 2008 р. до 2013 р. обсяги фінансування громадських організацій в Україні, діяльність яких пов'язана

з вирішенням соціальних питань, з державного та місцевого бюджетів зменшилися приблизно вдвічі! Фактично громадські організації «виживають» за рахунок донорів, зовнішнього фінансування. Фінансова державна підтримка громадських організацій є недостатньою. Про це можна стверджувати, порівнявши частки державного фінансування в доходах загального бюджету недержавних організацій в окремих зарубіжних країнах : Фінляндія – 57%; Чехії – 39%; Угорщина – 27%; Великобританія – 26%; Польща – 24%. У Німеччині повноваження щодо надання соціальних послуг держава майже повністю делегувала недержавним організаціям. Частка їх державного фінансування складає 83%, а власні доходи таких організацій становлять 10% від їх загального бюджету [247, с. 10; 273, с. 12].

Результати дослідження сучасного зарубіжного досвіду та практики дають підстави зробити висновок, що недержавні (неурядові) організації переконливо демонструють свою спроможність щодо якісної, ефективної і результативної роботи у системі надання соціальних послуг. Такі організації є більш динамічними і гнучкими в реагуванні на індивідуальні, особливі потреби громадян у певних соціальних послугах та в їх ефективному задоволенні. Аналіз ринків соціальних послуг у Німеччині, Франції, Швеції, Польщі, інших європейських країн [257, с. 45-51] свідчить про існування досить тісних зв'язків між недержавними організаціями та органами державної влади та їх ефективну співпрацю в системі надання соціальних послуг. У зазначених країнах запроваджено цілу низку організаційних та інших механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, які спрямовано на забезпечення добросовісної конкуренції, стимулювання і ефективне функціонування розвитку ринку таких послуг.

Особлива увага в процесі функціонування таких ринків звертається на забезпечення всім суб'єктам, що надають соціальні послуги рівних прав в доступі до відкритих конкурсів, тендерів на замовлення таких послуг, отриманні ними фінансування на договірних засадах (контракти, субсидії, угоди, договори тощо) незалежно від форми власності.

4.3 Інформаційний механізм державного управління в системі надання соціальних послуг

В епоху розвитку інформаційного суспільства, яке зокрема характеризується наскрізним впровадженням і застосуванням сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій та інновацій, стрімким зростанням обсягів інформаційних потоків, відбуваються значні трансформації в різних сферах суспільного життя. В процесі здійснюваних в Україні реформ у системі надання соціальних послуг, в умовах підвищення рівня соціальної напруженості в суспільстві та безпрецедентного збільшення соціальних проблем у країні, держава повинна своєчасно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики сьогодення, приділяючи достатньо уваги інформаційному забезпеченню, як ефективному механізму державного управління. Як переконує практика, в реаліях сьогодення ефективність функціонування системи надання соціальних послуг залежить від її інформаційного забезпечення.

Інформаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг є відповідним чином сформованою сукупністю організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних елементів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень у вказаній системі за рахунок належних збору, підготовки та раціонального використання інформаційних потоків, доведення їх до керівників, суб'єктів, що надають та отримують соціальні послуги, зацікавлених сторін, громадськості.

Реалізація інформаційного механізму державного управління системою соціальних послуг ускладнюється з причини відсутності ефективної системи обліку потенційних одержувачів різних видів соціальних послуг (єдиного реєстру осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах). В Україні не створено систем інформаційної бази соціальних послуг та інформування населення про соціальні послуги. Між органами державної влади, до кола відання яких віднесено питання соціального захисту населення відсутній обмін інформацією щодо надання соціальних послуг та інших видів соціальної допомоги, що призводить до неврахування відомостей про надання усіх видів підтримки, у тому числі

соціальних виплат, послуг і пільг.

Відповідно до Наказу [214] суб'єктами інформування населення про соціальні послуги є структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районної, районної в м. Києві держадміністрації, виконавчого органу місцевої ради та ЗМІ. Зазначені суб'єкти тісно взаємодіють між собою, врегульовують рух інформації, постійно перебуваючи у середовищі, в якому циркулюють інформаційні потоки. Базуючись на результатах аналізу тенденцій надання соціальних послуг, вказані суб'єкти розробляють практичні рекомендації щодо прийняття оптимальних управлінських рішень, удосконалення управлінського впливу, спрямованого на досягнення визначених цілей. Інформаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг здійснює взаємозв'язок державних і недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги, відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, громадськість.

Інформаційні відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, пов'язаної з системою надання соціальних послуг базуються на ст. 2 Закону України «Про інформацію» [227], яка визначає принципи таких відносин, а саме : гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Варто відмітити, що Мінсоцполітики України розроблено Методичні рекомендації щодо інформування населення про соціальні послуги, які затверджено відповідним Наказом [214]. У цьому наказі передбачено, що інформаційне забезпечення системи надання соціальних послуг в Україні повинні здійснювати державні та недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги, відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, ЗМІ та громадськість. Як переконує практика, реалізація вказаного наказу має недоліки, ключовими з яких є нівелювання, недооцінка важливості цього механізму з боку відповідних органів державної влади та формальний підхід до інформування

отримувачів і громадськості про соціальні послуги.

Базові етапи державного механізму інформування населення про соціальні послуги подано на *Рис. 4.7*.



Рис. 4.7 Базові етапи механізму інформування населення про соціальні послуги [214]

Як можна це бачити на *Рис. 4.7*, механізм інформування населення про соціальні послуги складається з циклічних етапів, які пронумеровано від 1 до 4, можуть при необхідності повторюватися.

Результати аналізу та оцінки інформування населення про соціальні послуги та отримання зворотного зв'язку від отримувачів таких послуг можуть бути підставою для: внесення змін, коректив у планування подальшої інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо надання соціальних послуг; здійснення громадського контролю за якістю таких послуг тощо.

До засобів інформаційної роботи із населенням слід віднести : стенди; веб-сторінки; «гарячі» лінії; друковані інформаційні матеріали. Інформація про надання соціальних послуг також може розповсюджуватися через : ЗМІ (газети,

телебачення, радіо та ін.); інформаційні листівки, буклети; веб-сторінки; зовнішню рекламу; особисте консультування; телефонні консультаційні лінії; онлайн консультування; відповіді на письмові звернення; стендову інформацію, розміщену в установах та ін.

З метою вивчення громадської та експертної думки про діючу в Україні систему надання соціальних послуг і подальшого її реформування було проведено соціологічне дослідження у Рівненській і Волинській областях. Результати дослідження [291] свідчать про досить низьку поінформованість та уявлення населення про суб'єкти, що надають соціальні послуги : 69% опитаних вважають, що в їхньому населеному пункті такої інформації не вистачає; переважна більшість опитаних зазначила, що їм бракує будь-якої інформації (про наявність соціальних служб – 73%; про соціальні послуги, що ними надаються – 65%; про їх місцезнаходження та графік роботи – 59%; про необхідні для отримання соціальних послуг документи – 57%); рекламу, передачу про соціальні служби на телебаченні, радіо бачили або чули 30% опитаних, у друкованих ЗМІ – 21%, на зовнішніх носіях та транспорті – 18%, утім, вони не змогли конкретизувати назв ЗМІ, передач або реклам, які вони бачили або чули; телебачення, радіо, зовнішня реклама не надають необхідної інформації, а вміщена в них соціальна реклама не запам'яталася респондентами; надрукована місцевою пресою інформацію про послуги соціальних служб є недостатньою; 60% опитаних не обізнані про роботу соціальних служб регіону, а про соціальні заходи, послуги та служби опитувані дізналися переважно випадково; 46% респондентів найбільше довіряють родичам і знайомими, які є джерелом інформації про надання соціальних послуг; 88% опитаних, особливо на селі, висловили бажання отримувати інформацію про соціальні послуги з телефонної «гарячої лінії» соціальних служб, з листівок, буклетів та радіо.

Аналіз даних дослідження [291] дає підстави стверджувати, що населення недостатньо обізнане з поняттям «соціальні послуги», яке найчастіше асоціюється у респондентів із соціальними пільгами, субсидіями, матеріальною допомогою або ототожнюється з пенсійним забезпеченням. До суб'єктів, що

надають соціальні послуги респонденти відносять здебільше територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та самотніх непрацездатних громадян, а також недержавні благодійні або релігійні організації. Натомість опитувані, особливо в сільській місцевості, непогано обізнані про можливість отримання грошової та соціально-побутової допомоги. Результати проведеного дослідження [291] свідчать, що населення недостатньо обізнане про види, обсяги та умови надання соціальних послуг, не володіє достатньою інформацією про суб'єкти, що надають такі послуги.

Серед опитаних на селі домінує побажання щодо проведення представниками соціальних служб лекцій, зборів, на яких би розтлумачували питання надання соціальних послуг. Респонденти міст вважають актуальною зовнішню рекламу на транспорті та в друкованих ЗМІ. В цілому респонденти засвідчили, що інформація про соціальні послуги подається не системно, а в державі не існує цілісної відповідної інформаційної політики. Варто відмітити, що існує потреба в інформуванні громадян про соціальні послуги з боку самих соціальних служб, оскільки, за даними опитування, основним джерелом інформації для більшості громадян є інші споживачі соціальних послуг.

Проаналізовані вище результати соціологічного опитування [291] свідчать, що рівень обізнаності громадськості про соціальні послуги та категорії громадян, які мають право на їх отримання є досить низьким. Такий стан інформаційного забезпечення : унеможливорює застосування комплексного підходу до надання соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати; призводить до критично низьких рівнів адресності та ефективності надання соціальних послуг, інших видів соціальної допомоги, розпорошеності виділених з державного і місцевих бюджетів коштів, що спрямовуються на надання таких послуг та інші заходи соціального захисту і соціальної підтримки; перешкоджає формуванню та функціонуванню вітчизняного ринку соціальних послуг і забезпеченню умов добросовісної конкуренції на ньому.

До проблем інформаційного механізму державного управління системою

надання соціальних послуг в Україні слід також віднести відсутність: єдиного електронного реєстру соціальних служб, установ, інших організацій державної, комунальної та інших форм власності, які є суб'єктами надання соціальних послуг; єдиного реєстру безоплатних і платних соціальних послуг, як на регіональному так і загальнодержавному рівнях – отримувачі соціальних послуг не достатньо обізнані щодо гарантованого державою переліку та обсягів таких послуг, соціальні працівники дуже часто нівелюють питання відповідного інформування та проведенням роз'яснень з групами населення, що потребують надання таких послуг; єдиного реєстру отримувачів соціальних послуг дуже часто призводить до зловживань зі сторони «недобросовісних» отримувачів таких послуг та їх неотримання особами, що дійсно потребують відповідно до встановлених державою соціальних стандартів; єдиної бази даних осіб, що отримують соціальні виплати, допомоги в системі соціального захисту, що унеможливує взаємодію між соціальними службами, установами та іншими суб'єктами, які надають соціальні послуги; інформаційно-довідкового матеріалу про соціальні послуги та пільги на носіях, як паперових, так і електронних, такий «інформаційний вакуум на селі» призводить до помітних перекосів у кількості отриманих соціальних послуг між сільським та міським населенням; відсутністю у переважної більшості соціальних працівників, які працевлаштовані в сільських радах, належної комп'ютерної грамотності, обізнаності з функціонуванням системи надання соціальних послуг, а також мотивації до інформування місцевих жителів з питань отримання соціальних послуг; рубрики на веб-сайті Мінсоцполітики або окремого веб-сайту, на якому було б викладено всю необхідну для населення інформацію про соціальні послуги, що уможливило б підвищити адресність та ефективність надання таких послуг, а особам, що мають право на їх отримання скористатися ними; на державному та регіональному рівні офіційної статистики про надання соціальних послуг.

Інструментом інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг є *державно-громадське консультування з питань надання соціальних послуг* (далі – державно-громадське консультування).

Особливістю цього виду консультацій є те, що двосторонній обмін інформацією з громадськістю організовується органами публічної влади з метою вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень з питань надання соціальних послуг. Такі консультації з громадськістю можуть проводитися в різних масштабах і на різних рівнях державного управління у формі референдумів, дебатів, конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, круглих столів, зборів, нарад, теле- та радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю, інтернет-конференцій, телефонних «гарячих ліній», а також шляхом проведення соціологічних досліджень (анкетування, контент аналіз матеріалів ЗМІ, фокус-групи), запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ, опрацювання звернень громадян та ін. Консультації з громадськістю включають у себе різні види діяльності, пов'язані з обміном інформації між громадянами, органами державної влади і місцевого самоврядування стосовно соціальних послуг, активним залученням мешканців територіальних громад, зацікавлених сторін до вирішення актуальних питань з їх надання [111, с. 337; 339, с. 193].

Державно-громадське консультування – це процес, який включає в себе різні види діяльності, пов'язані з обміном інформації між громадянами, органами державної влади і місцевого самоврядування стосовно соціальних послуг, активним залученням мешканців територіальних громад, зацікавлених сторін до вирішення актуальних питань з їх надання.

Іншими словами цей вид консультування базується на передачі інформації між різними сторонами – між державою, провайдерами послуг і громадськістю. А відтак, цей інструмент тісно пов'язаний з інформаційним механізмом державного управління системою надання соціальних послуг.

З однієї сторони, державно-громадське консультування дає змогу місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування збирати, узагальнювати, аналізувати інформацію та оцінювати якість наданих соціальних послуг, становище і життєві обставини осіб, соціальних груп, що перебувають у складних життєвих обставинах, визначати потреби у них, їх види і обсяги та забезпечувати більш ефективно і якісно їх надання. З другої сторони, участь

громадян у консультаціях підвищує їх обізнаність стосовно діяльності місцевих органів влади щодо надання соціальних послуг, що призводить і до підвищення рівня їх довіри до держави.

Цей інструмент має забезпечувати реальну участь громадян усіх соціальних груп у розробленні важливих відповідних проектів рішень. З набуттям чинності Закону України «Про соціальні послуги» [242] започатковано процес удосконалення вітчизняної системи надання соціальних послуг, державно-громадське консультування є невід'ємною складовою цього процесу.

В Україні право громадян брати участь в управлінні державними справами закріплено в ст. 38 Конституції України [157] та визначається Постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 [210], якою затверджено Порядок проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (консультації з громадськістю), Типове положення про громадську раду (консультативно-дорадчий орган, який створюється при міністерствах, ЦОВВ, місцевих держадміністраціях).

Державно-громадське консультування є інструментом реалізації принципів надання соціальних послуг – адресність та індивідуальний підхід, доступність та відкритість (ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги» [242]). Цей інструмент має забезпечувати гласність, відкритість, прозорість в діяльності органів влади, сприяти встановленню та веденню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищувати якість підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості. Державно-громадське консультування в обов'язковому порядку проводиться щодо проектів правових актів, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів державних і регіональних програм економічного, соціально-культурного розвитку, звітів головних розпорядників коштів Держбюджету України, інформування про роботу органів виконавчої влади. Органам місцевого самоврядування у своїй діяльності щодо проведення консультацій з громадськістю рекомендовано використовувати положення постанови [210].

Варто відмітити, що в діяльності органів виконавчої влади і органів

місцевого самоврядування, до відання яких віднесено питання організації та управління системою надання соціальних послуг і на даний час зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості, створення штучних перепон замість налагодження ефективного діалогу з громадськими організаціями, приватними підприємцями, благодійними організаціями, іншими зацікавленими сторонами в наданні соціальних послуг.

По суті, в Україні де-юре та де-факто державні інститути недооцінюють можливості НДО та не сприймають їх як рівноправного партнера в фінансуванні та організації надання соціальних послуг. Такий формат державно-громадського співробітництва є спотвореним, неповноцінним, що в кінцевому результаті негативно відображається на ефективності діяльності системи надання соціальних послуг в Україні.

Варто відмітити, що державно-громадського консультування може бути розширене представниками ще підприємницького суспільного сектору. Крім цього, державно-громадського консультування є, як правило, базою для трансформування цього державно-управлінського інструменту в інший а саме – в співробітництво з питань надання соціальних послуг між суспільними секторами у форматі «держава-громадськість-бізнес». Така форма взаємодії широко використовується в багатьох країнах Євросоюзу.

Висновки до розділу 4

Дослідження організаційного та інформаційного механізмів державного управління системою надання соціальних послугам дає змогу зробити такі висновки.

1. Аналізом виявлено громіздкість, надмірну централізацію структури інститутів системи надання соціальних послуг на загальнодержавному і регіональних рівнях державного управління в Україні. Встановлено, що функціональні повноваження, діяльність державних інститутів системи надання соціальних послуг на обох рівнях регламентовані рядом правових актів, а

практична діяльність недержавних інститутів на місцевому рівні є недостатньо врегульованою, що призводить до низької спроможності останніх інститутів надавати такі послуги, нівелювання принципів субсидіарності та децентралізації. Організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг охарактеризовано, як управлінську систему, в якій суб'єкти (державні, недержавні інститути), взаємодіючи між собою, цілеспрямовано впливають на об'єкт (соціальні послуги) для досягнення визначеної мети.

2. Виокремлено інструменти організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг, базовими з яких є соціальне замовлення, стандартизація, управління якістю соціальних послуг, державно-громадське співробітництво з питань надання соціальних послуг. Запропоновано авторські визначення кожного з цих інструментів.

З'ясовано, що в Україні *соціальне замовлення* знаходиться на етапі апробації, започаткування. Визначено проблеми впровадження цього інструменту (недостатня нормативно-правова база; нівелювання органами державної влади організацій «третього сектору» в наданні соціальних послуг та ін.). Впровадженню цього інструменту має передувати делегування недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги повноважень і ресурсів в обсягах достатніх для реалізації визначених завдань, покладання на них обов'язків і відповідальності.

Встановлено, що відсутність *стандартизації соціальних послуг* стоїть на заваді реалізації Закону України «Про соціальні послуги». Розроблено «життєвий цикл» стандартизації соціальної послуги, визначено та обґрунтовано базові його етапи. Запропоновано критерії стандартизації соціальних послуг, базовими з яких є: наукова обґрунтованість і економічна доцільність; прозорість і відкритість процедур; дотримання міжнародних принципів стандартизації соціальних послуг, відповідність положенням національного законодавства; інформування та ін.).

Розкрито сутність *управління якістю соціальних послуг*, як інструменту державного управління такими послугами. Досліджено зовнішні та внутрішні фактори, що впливають на управління якістю соціальних послуг, сучасний стан, недоліки і проблеми впровадження цього інструменту в Україні.

З'ясовано, що в сучасних умовах розвитку українського суспільства важливого значення набуває *державно-громадське співробітництво з питань надання соціальних послуг*, яке має здійснюватися на всіх рівнях державного управління. Акцентовано на недостатності використання потенціалу цього інструменту, нівелювання меценатів, волонтерів, неприбуткових організацій в наданні соціальних послуг в Україні. Виявлено недостатнє забезпечення статистичними даними щодо діяльності громадських організацій, що надають соціальні послуги. Визначено недоліки впровадження цього інструменту (нормативно-правова неврегульованість, дискримінація громадських організацій у доступі до отримання бюджетних соціальних видатків, закритість органів державної влади у співпраці з громадськими організаціями, неможливість здійснення громадськими організаціями комерційної діяльності та ін.).

3. Запропоновано авторське визначення і розкрито сутність *інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг*. Визначено важливу роль цього механізму в системі надання соціальних послуг, недоліки і проблеми його впровадження та реалізації в Україні, зокрема відсутність офіційної статистики про соціальні послуги, єдиного електронного реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги, переліку таких послуг і їх отримувачів, незадовільні поінформованість і забезпечення інформаційно-довідковим матеріалом про соціальні послуги, неможливість для отримувачів послуг надіслати електронні звернення, скарги, пропозиції щодо таких послуг через веб-сторінки та ін. Визначено проблеми функціонування цього механізму в Україні, найбільш «гострими» з яких є відсутність: єдиного електронного реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги та переліку таких послуг, які надаються на безоплатній і платній основі.

Основні наукові результати четвертого розділу дисертації були оприлюднені в працях [64; 65; 67; 70; 72; 74; 75, с. 217-252; 76; 88; 91; 92; 94; 96; 97; 98].

РОЗДІЛ 5

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

5.1 Концепція модернізації системи надання соціальних послуг як імператив удосконалення механізмів державного управління цією системою

Забезпечення реалізації прав, свобод людини і громадянина та наближення до європейських стандартів життя є пріоритетними завданнями в Україні в контексті євроінтеграційного курсу її державної політики. Україна, яка відповідно до ст. 1 Основного Закону є соціальною державою, взяла тим самим на себе зобов'язання щодо перетворення в соціально-орієнтовану країну, що передбачає підвищення рівня добробуту населення та приділення особливої уваги його вразливим соціальним групам.

За даними міжнародної правозахисної організації HelpAge International в 2015 р. Україна за якістю життя та добробуту людей похилого віку посіла 73 місце серед 96 країн світу. Відповідні рейтинги було складено міжнародними експертами за показниками доступності до соціальних послуг, стану здоров'я, пенсій, доходів і працевлаштування громадян різних країн світу віком 60 років і старших. За даними міжнародних експертів станом на 15.09.2015 р. в Україні нараховується 10,1 млн громадян віком 65 років і старших або приблизно 22,6% населення країни. За прогнозами експертів відсоток людей похилого віку відносно інших вікових категорій буде виразно зростати [335]. Іншими словами, кількість осіб, що потребуватимуть соціальних послуг та потреба в їх обсягах в Україні будуть непинно зростати.

Практика також переконливо свідчить, що якість, адресність надання та доступність до соціальних послуг в Україні є вкрай низькими, а бюджетні соціальні видатки на фінансування надання таких послуг покривають тільки третину від їх потреби. Виникає невідкладна потреба в подальшому розробленні та впровадженні нових ефективних механізмів державного управління системою

надання соціальних послуг. Це дало б змогу реалізувати в повній мірі положення зазначеного Закону України «Про соціальні послуги» [242], з прийняттям в 2003 році якого було створено законодавчу базу щодо правового регулювання відносин та помітно активізовано роботу системи надання соціальних послуг.

Разом з тим, система надання соціальних послуг і до сьогодні залишається недостатньо ефективною та реформованою. Системна криза в Україні, яка на тлі воєнного конфлікту в Донбасі, ще більше загострилася, а проблеми соціального захисту населення, вимагають рішучих невідкладних дій у забезпеченні послідовності й синхронізації процесу проведення відповідних реформ. Безадресність є основним недоліком системи надання соціальних послуг України. За оцінками експертів, тільки третя частина адресатів програм державної соціальної допомоги її дійсно потребують. Ця проблема ще більше загострилася після віднесення в 2014 р. до структури соціальних груп соціального захисту категорії «внутрішньо переміщені особи», що потребують надання соціальних послуг [4, с. 12, 18]. Безперечно, що держава має усунути цей недолік через удосконалення системи надання соціальних послуг.

У контексті викладеного вище актуальним є розроблення *Концепції модернізації системи надання соціальних послуг* (далі – Концепція), яка визначає мету, пріоритетні напрями, цілі та завдання їх досягнення.

Метою Концепції є підвищення ефективності функціонування системи надання соціальних послуг. Для досягнення мети Концепції визначено цілі, які виокремлено в такі три періоди (фази, часові межі): короткостроковий; середньостроковий; довгостроковий (див. Рис. 5.1).

Ціллю реалізації Концепції в короткостроковий період є розв'язання через модернізацію системи надання соціальних послуг життєвих проблем осіб, соціальних груп, що перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Реалізація цієї цілі дасть змогу удосконалити систему надання соціальних послуг шляхом підвищення рівнів якості, адресності в наданні, доступності до таких послуг і задовольнити потреби в них отримувачів.



Рис. 5.1 Фази реалізації Концепції модернізації системи надання соціальних послуг

Цілями реалізації Концепції в середньостроковий і довгостроковий періоди є: приведення вітчизняної системи надання соціальних послуг у відповідність до європейських вимог, норм і стандартів; попередження негативних явищ, які зумовлюють виникнення складних життєвих обставин, сприяння створенню умов для самостійного розв'язання їх життєвих проблем.

Іншими словами, короткостроковою ціллю реалізації Концепції є оперативне розв'язання проблемних питань, пов'язаних з безпосереднім наданням соціальних послуг категоріям осіб, які потрапили в складні життєві обставини та не можуть самотужки їх подолати, тобто невідкладно потребують таких послуг. Середньострокову та довгострокову цілі реалізації Концепції можна назвати відповідно стратегічною та превентивною: у першому випадку – це гармонізація вітчизняної системи надання соціальних послуг з усталеними в ЄС відповідними моделями; у другому випадку – розробка і реалізація державної політики превентивно-профілактичного характеру, вжиття заходів щодо зниження ризику та запобігання виникнення складних життєвих обставин для соціально вразливих

груп населення, створення для осіб цих категорій умов з працевлаштування, можливостей інтегрування в соціальний, гуманітарний, інші суспільні простори, підвищення рівня життя та самостійного розв'язання їх життєвих проблем.

Модернізація системи надання соціальних послуг повинна проводитися системно, цілеспрямовано та базуватися на таких *основних принципах* (див. Рис. 5.2) *та критеріях ефективності її функціонування* :

децентралізації та субсидіарності відповідно до яких соціальні послуги повинні бути децентралізованими (дискретні повноваження, ресурси та відповідальність щодо їх надання передаються з вищих до нижчих рівнів державного управління), автономно керованими, надаватися на найближчому для їх отримувача рівні, а держава мінімізує своє втручання в процес надання таких послуг, зосередившись на визначенні пріоритетів, формуванні політики та ухваленні важливих стратегічних рішень у цій сфері;

адресності в наданні соціальних послуг;

зорієнтованості на задоволення потреб отримувачів таких послуг;

рівноправності суб'єктів, що надають соціальні послуги незалежно від форм власності на ринку таких послуг, в отриманні доступу до бюджетного фінансування, укладання контрактів щодо надання соціальних послуг;

прозорості, підзвітності суб'єктів, що надають соціальні послуги та в системі надання таких послуг в цілому;

забезпечення якості соціальних послуг, що передбачає введення мінімальних державних стандартів якості та здійснення постійного контролю за їх дотриманням, регулювання діяльності з надання соціальних послуг шляхом ліцензування та реєстрації суб'єктів, що надають соціальні послуги, застосування фінансового, організаційного та інших механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, які забезпечують конкуренцію на ринку соціальних послуг і стимулюють підвищення рівня якості таких послуг;

ефективності в наданні соціальних послуг;

раціональності в розпоряджанні виділеними бюджетними коштами;



Рис. 5.2. Базові принципи модернізації системи надання соціальних послуг

співпраці, партнерства між представниками держави, громадського та приватного суспільних секторів, суб'єктами, що надають соціальні послуги та їх отримувачами;

належного фінансового, наукового, інституційно-організаційного, інформаційного та іншого *ресурсного забезпечення*.

До *пріоритетних напрямів реалізації Концепції модернізації системи соціальних послуг* у короткостроковий період (фаза 1) слід віднести : нормативно-правове забезпечення; фінансове забезпечення; інформаційне забезпечення; інституційно-організаційне забезпечення; кадрове та освітнє забезпечення; науково-прикладне забезпечення.

Сформульовані автором конкретні *завдання*, які необхідно, на його думку, виконати в межах перерахованих вище пріоритетів та *очікувані результати* внаслідок реалізації *Концепції модернізації системи надання соціальних послуг* у короткостроковий період (фаза 1) подано на **Додатку Б**.

Приведення вітчизняної системи надання соціальних послуг у відповідність до європейських вимог, норм і стандартів – ціль середньострокового періоду реалізації Концепції (фаза 2 – див. *Рис. 5.1, Рис. 5.3*), яка є важливою з огляду на євроінтеграційний курс державної політики України. Як було зазначено (див. вище *підрозділ 2.2*), прийнятим Верховною Радою України Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року [239] ратифіковано *Угоду про асоціацію між Україною та ЄС* [312] (далі – Угода). Глава 21 Угоди [312] присвячена співробітництву між Україною та ЄС в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, зокрема шляхом просування ініціатив, що стосуються політики в системі соціального захисту, соціального діалогу та соціального включення. Співпраця спрямована на реалізацію ініціатив, спрямованих на підвищення якості життя людини. Відповідно до ст. 420 Угоди [312] співробітництво між Україною і ЄС у різних сферах передбачає досягнення визначених цілей, зокрема : покращення якості людського життя; модернізації та посилення рівня соціального захисту; скорочення бідності, посилення соціальної єдності. Співпраця щодо реформування системи соціального захисту в контексті

співробітництва з питань соціальної політики є одним із пунктів Угоди. Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити поступове наближення національного законодавства в сфері соціального захисту до законодавства, практик ЄС.



Рис. 5.3 Матриця Концепції модернізації системи надання соціальних послуг

У контексті модернізації системи надання соціальних послуг очікуваними результатами проведення реформ мають бути підвищення рівня якості обслуговування громадян, створення та забезпечення ефективної конкуренції на вітчизняному та міжнародному ринках надання соціальних послуг. З імплементацією Угоди також підвищується ймовірність того, що Закон України «Про соціальні послуги» [242] буде приведений у відповідність до вимог ЄС в цій сфері та втілений в життя повною мірою.

У тісному взаємозв'язку з викладеним вище повинна будуватися логіка

розроблення напрямів і завдань з реалізації Концепції в середньостроковому періоді. Іншими словами, фаза 2 реалізації Концепції (Рис. 5.1) тісно пов'язана з імплементацією визначених в Угоді завдань, які вимагають від України адаптації та приведення у відповідність національного законодавства до законодавчих норм ЄС, комплексного реформування вітчизняної системи надання соціальних послуг зокрема, що має дати змогу досягнути визначену стратегічну мету Концепції – підвищення рівня ефективності функціонування вказаної системи.

Реалізація в Україні засад соціальної політики ЄС має оптимізувати ринок праці, сприяти підвищенню рівнів ефективності витрачання бюджетних соціальних видатків, якості надання соціальних послуг. У випадку досягнення зазначених в Угоді цілей громадяни України отримають вигоди від соціальної політики, спрямованої на посилення захисту прав найманих працівників, кращому включенню різних категорій суспільства до складу економічно активного населення та зниженню рівня соціальної напруги [108, с. 119-120].

А відтак, *міжнародне співробітництво в системі організації та надання соціальних послуг* є ефективним, дієвим державно-управлінським інструментом для вирішення цілі, завдань середньострокового періоду реалізації Концепції (див. Рис. 5.1, Рис. 5.3). До ключових завдань міжнародного співробітництва, яке повинно базуватися на обміні кращим досвідом, практичною роботою та науковою інформацією, слід віднести: вдосконалення фінансового, нормативно-правового забезпечення системи соціальних послуг; впровадження в практику новітніх технологій, інноваційних методик організації та надання якісних соціальних послуг; підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів тощо.

На виконання Порядку денного асоціації Україна-ЄС в сфері соціального співробітництва Мінсоцполітики України передбачено [117]: обмін найкращими практиками щодо надання соціальних послуг з метою заохочення спільної діяльності вітчизняних державних і приватних партнерів у цій галузі; обмін найкращими практиками підвищення ефективності соціального захисту з метою посилення як його соціальної відповідальності, так і фінансової сталості, а також

зниження кількості бідних і незахищених людей; організацію процедури соціального замовлення, формулювання та оцінювання проектів; організацію надання соціальних послуг в умовах реформування; оцінювання якості соціальних послуг; моніторинг системи соціальних послуг.

Забезпечення євроінтеграційного курсу вдосконалення вітчизняної системи надання соціальних послуг передбачає, насамперед, загальнонаціональну філософію впровадження європейських вимог, норм, стандартів і цінностей у цій системі. Європейські норми та стандарти мають знайти своє відповідне відображення та динамічне просування в національних законодавчих, нормативно-правових актах та внутрішніх регламентах інститутів системи надання соціальних послуг. Ключовим ЦОВВ, на який покладається основний тягар імплементації Угоди про асоціацію з ЄС [312] в частині приведення вітчизняної системи надання соціальних послуг щодо норм, вимог і стандартів ЄС, а відповідно, і робота з поглиблення євроінтеграції в цій сфері є Мінсоцполітики України. Відповідальність щодо виконання цілей і завдань Концепції в середньостроковий період покладається і на місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, відповідні відомства, структурні підрозділи, державні та недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги та інститути громадянського суспільства. Кожна установа в межах своєї відповідальності повинна наближати вітчизняну систему надання соціальних послуг до відповідних норм та стандартів Євросоюзу.

Стрижневим чинником удосконалення системи надання соціальних послуг в Україні є *утвердження європейських стандартів якості життя*. Існує достатньо підстав стверджувати, що слідування європейським вектором соціального розвитку та реалізація завдань середньострокового періоду реалізації Концепції (див. Рис. 5.1, Рис. 5.3) дасть змогу ефективно модернізувати державне управління системою надання соціальних послуг, здійснити економічні та інші важливі в суспільстві реформи.

У цьому контексті не втрачають, а, навпаки, набувають ще більшої важливості питання виконання конституційних соціальних зобов'язань, взятих

державою на себе. Результатами, які очікується отримати внаслідок модернізації системи соціальних послуг, мають бути, насамперед, забезпечення реалізації прав громадян, закріплених у Конституції України [157], зокрема статей 36, 40, 46, 47, 48, 52 та інших, які певною мірою пов'язані з наданням соціальних послуг. Внаслідок імплементації Концепції має підвищитися рівень якості життя населення шляхом удосконалення функціонування системи надання соціальних послуг, яка задовольнятиме потреби громадян у таких послугах, підвищить рівні їх доступності, адресності та якості.

Основною ціллю імплементації Концепції в довгостроковий період (див. Рис. 5.3) є, на думку автора, повинна бути діяльність суб'єктів управління системою (див. Рис. 1.1), яка спрямована на мінімізацію негативних впливів на систему соціальних послуг соціально-економічних явищ, запобігання виникненню суспільних феноменів, що призводять до потрапляння осіб, соціально вразливих груп населення в складні життєві обставини та створення умов для самостійного подолання ними таких обставин. Іншими словами, сутність державного-управлінського впливу на цьому етапі Концепції є упередження, запобігання і профілактика виникнення складних життєвих обставин для потенційних адресатів соціальних послуг. Формами реалізації та кінцевими результатами виконання завдань Концепції на довгострокову перспективу є, зокрема, соціальна реабілітація, соціальне включення, інтеграція, реінтеграція, працевлаштування реципієнтів соціальних послуг тощо. У цьому контексті завдання довгострокового періоду Концепції мають :

визначатися з урахуванням впливу екзогенних (зовнішніх) факторів, що впливають на ефективність функціонування системи надання соціальних послуг та спрямовуються на максимізацію позитивних і мінімізацію негативних ефектів;

бути спрямовані на максимальне соціальне включення, інтегрування осіб, соціальних груп, що перебувають в складних життєвих обставини в суспільне життя, що передбачає підвищення їх життєвого рівня за рахунок зайнятості, підвищення доходів, тим самим сприяння зменшенню кількості реципієнтів

соціальних послуг, вивільнення і спрямування державних соціальних видатків на підвищення якості надання таких послуг.

Перш ніж перейти до ґрунтового аналізу екзогенних факторів, що впливають на систему надання соціальних послуг в Україні необхідно окремо виокремити один важливий, на думку автора, ендогенний (внутрішній) фактор, що негативно впливає на функціонування вказаної системи. Таким фактором є чинна система пільг, соціальних виплат і допомоги, яка має стати важливим напрямом модернізації системи надання соціальних послуг в Україні. Поза всяким сумнівом, *вітчизняна система пільг*, яка за своєю сутністю є державно-управлінським механізмом, потребує кардинальних змін. Ця система є анахронізмом, успадкованим Україною від радянської моделі соцзабез, використання якої в реаліях сьогодення підмінює цілу низку соціальних послуг та призводить до розпорошення бюджетних соціальних видатків.

Систему різних видів пільг і допомоги, якими наділялися певні соціальні групи та категорії за професійними ознаками, було запроваджено в колишньому СРСР, як механізм, який мав частково компенсувати недоліки народного господарства, недостатність коштів у держбюджеті шляхом вирівнювання відмінностей у рівнях доходів, соціального добробуту радянського населення. Ще за радянських часів історії система надання різноманітних пільг зарекомендувала себе як вкрай нераціональний та неефективний механізм, який не існує ні одній розвинутій країні світі. Зарубіжні та вітчизняні експерти, політики і чиновники різних рівнів державного управління наводять достатньо доводів і аргументів стосовно того, що вітчизняна система пільг і доплат не приносить бажаних результатів або є контрпродуктивною. Більш того, як переконує практика, ця система є сприятливим середовищем для проявів бюрократизму, корупції тощо.

На початку 90-х рр. ХХ ст. в Україні систему пільг було збережено з метою захисту найбільш вразливих соціальних груп населення, недопущення падіння рівня життя в умовах інфляції, дефіциту бюджетних коштів. За роки незалежності України ця система не тільки не знайшла собі альтернативи та заміни, але й гіпертрофувалася. Кількість різних видів пільг, компенсацій і соціальних гарантій

за соціальними, професійними та іншими ознаками невпинно зростає, особливо в періоди проведення передвиборчих кампаній. На даний час системою пільг охоплено майже третину населення України та, як зазначалося вище, тільки третина охоплених їх дійсно потребує. Аналізом виявлено, що права на пільги в Україні визначені 45 законодавчими, іншими нормативно-правовими актами. З них права громадян на пільги і компенсації за професійною ознакою регламентовані 22 законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 23 законодавчих актів.

Звісно, що за таких умов процес визначення отримувачів пільг і допомоги є заплутаним та не завжди економічно обґрунтованим, а процес оформлення і надання не позбавлений проявів бюрократизму та корупції, що призводить до розпорошення бюджетних коштів. Наприклад, пільги на транспортні послуги, собівартість яких у багатьох випадках внаслідок корупційних схем є завищеною. Надання таких послуг пільговикам дуже часто здійснюється під патронатом зацікавлених чиновників, які протезують ці оборудки. Варто відмітити, що проблема корупції в системі державного управління є хронічною та найбільш болючою в Україні, а реалізація антикорупційної політики не приносить бажаних результатів та є скоріше «імітацією» протидії цьому негативному соціальному явищу, яке буквально «паразитувало» суспільство. За результатами досліджень «Оцінювання національної системи доброчесності» [190], проведених у 2014 р. громадяни сприймають політичні партії, законодавчу і судову гілки влади, держслужбовців і правоохоронців найбільш корумпованими в країні. Тривожить толерантне ставлення українців до корупції: кожен третій громадян України виправдовує корупцію, вважаючи, що «хабар є шляхом найменшого спротиву для розв'язання проблеми у відносинах з різними державними установами».

У сільській місцевості проживає багато пенсіонерів, які є пільговиками пасажирських перевезень. Втім отримати гарантовані державою транспортні послуги вони не можуть, оскільки перевізники, як правило, їм просто відмовляють. Затримки державою в поверненні перевізникам бюджетних коштів

за надані ними транспортні послуги, подорожчання пального тощо призводять до того, що пенсіонер не може скористатися цими послугами взагалі. Крім цього, пільги на проїзд на транспорті призводять до деградації муніципального транспорту, негативно впливають на стані залізничної інфраструктури тощо. Парадоксальною можна розглядати ситуацію, в якій 10 % найбіднішого населення України отримує тільки 2,9 % загальної вартості пільг, 50 % незаможних і бідних отримують 26,8 %, а 10 % найбільш заможних отримують 23,2 % коштів [5, с. 92]. Тобто, в Україні чим багатшою є людина, тим більше пільг вона отримує.

Державна підтримка соціально вразливим групам осіб має бути адресною та врахувати їх нужденність у цій підтримці. Нонсенсом можна розглядати окремі пільги за професійною ознакою, які призводять до безглузлого розпорощення бюджетних коштів, дискредитації професій, неохоплених такими пільгами та посилення соціальної напруженості в суспільстві. Наприклад, пільговими 50 % знижками на щомісячне використання електроенергії користуються ветерани війни, які проживають в селі та оплачують її зі своєї пенсії, розміри якої наближаються до мінімальної, та судді Конституційного суду, які живуть в містах в розкішних квартирах та отримують зарплату в декільканадцять разів більшу від пенсій перших. Незрозуміло чому професія судді має певні привілеї порівняно з професією вчителя, медика в селі чи бухгалтера в місті? Чи доречно державі з огляду на забезпечення дотримання принципу соціальної справедливості надавати працівникам першої професії знижки, переваги та частково звільняти від оплати ними вартості певних послуг?

На підставі викладеного вище можна стверджувати, що діюча система пільг в Україні є : «системою привілеїв для привілейованих» прошарків суспільства, яка сьогодні не вирішує свого основного завдання (підтримка соціально вразливих верств населення) та посилює соціальну несправедливість у суспільстві.

Соціальні пільги і допомоги в Україні надаються відповідно до цілої низки соціальних програм, яким притаманні неузгодженість між собою, дублювання та постійний дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення їх реалізації. А відтак,

вітчизняна система пільг потребує докорінних змін, кінцевим результатом проведення яких є інтегрування її у систему надання соціальних послуг. Здійснювані в цьому напрямі трансформації мають базуватися на філософії *монетизації*, сутність якої полягає в таких поетапно здійснюваних кроках:

проведення чіткого розрахунку вартості пільг, визначення переліку і заміна їх адресними грошовими компенсаціями та виплата їх щомісячно або щорічно;

трансформування визначеного переліку пільг у систему соціальних послуг та забезпечення її надання реальними коштами;

створення ринку таких соціальних послуг і запровадження моделі «гроші ходять за клієнтом», яка передбачає право вибору реципієнтом провайдера для отримання послуги в межах виділених йому державою грошової компенсації;

повернення пільгам їх первинного значення як матеріальної та моральної компенсації окремим особам за особливі заслуги перед суспільством або заподіяну шкоду (здоров'ю тощо).

Іншими словами, пільги, як система привілеїв має перетворитися в систему соціальної допомоги особам, що потрапили у складні життєві обставини та не можуть їх самотійно подолати, тобто мають носити характер матеріальної підтримки та трансформуватися. Варто відмітити, що *монетизація пільг* створює реальну загрозу для низки корупційних схем, які є «годівницями» чиновників, а тому вони не зацікавлені в її ефективному проведенні. Хоча, в цілому монетизація пільг у формі виплати грошової компенсації є вигідною для їх реципієнтів, особливо тих, що проживають у сільській місцевості та майже не користуються пільгами.

В продовження викладеного вище варто відмітити, що сьогодні в Україні склалася напружена ситуація зі здійснення різних форм соціальної допомоги населення. Держава продовжує й надалі здійснювати через систему соціального захисту населення малоефективну політику надання соціальної допомоги, яка базується на вжитті пасивних заходів щодо підвищення соціальних виплат, що негативно впливає на систему надання соціальних послуг. Політика активного соціального захисту довгий час підмінялась збільшенням грошової соціальної

допомоги та не підкріпленими фінансовими можливостями розгалуженої системи пільг. Серйозними є проблеми, які пов'язані з низькою адресністю надання соціальної допомоги та соціальних послуг. Соціальна допомога за своєю сутністю та призначенням зорієнтована здебільше на подолання наслідків соціальних проблем, але не на запобігання їх виникненню. На нашу думку, перш ніж повністю скасувати застарілу систему пільг, замінити її на сучасні світові механізми надання соціальних послуг необхідно спочатку удосконалити та гармонізувати механізми системи надання соціальної допомоги та соціальних послуг, що передбачає реалізацію низки завдань, основними з яких є: посилення адресної спрямованості та обґрунтованості надання соціальних послуг окремим групам населення з урахуванням матеріального стану та умов проживання особи та сім'ї; формування цілісної бази даних одержувачів усіх видів соціальної допомоги та соціальних послуг; удосконалення системи моніторингу соціальних виплат на соціальні послуги; розроблення та запровадження системи контролю за дотриманням прав громадян щодо дотримання адресності, своєчасності та якості надання соціальних послуг; упорядкування основних видів соціальних послуг, спрощення процедур їх призначення; модернізація системи інформаційного забезпечення системи надання соціальних послуг.

Узагальнюючи сформульовані та проаналізовані вище цілі, завдання та механізми реалізації Концепції (див. *Рис. 5.1, Рис. 5.3, Додаток Б*) варто відмітити, що на практиці в процесі їх імплементації окремі з них можуть зазнати певних змін або взагалі залишитися нереалізованими. Це зумовлено не тільки ймовірними певними похибками у їх визначенні, яких безперечно не можна не уникнути, але й впливом зовнішнього середовища, яке є непередбачуваним та постійно мінливим. Між «спланованими» стратегічними цілями, завданнями, які розроблено і затверджено відповідно до визначених правил і процедур, та практичною їх реалізацією існує «розрив». Таке твердження є одним із постулатів концепцій стратегічного планування та управління, які обстоюють західні науковці, зокрема професори Генрі Мінцберг, Дж. Лемпіл, Дж. Б. Квінн, С. Гошал та ін. [360, с. 103-124].

Іншими словами, процес реалізації стратегій є складним, багатовимірним і неізолюваним від впливу цілої низки екзогенних факторів, які є в багатьох випадках непередбачуваними, різко змінюваними. А відтак, практична реалізація стратегії може призвести до відхилень на початку запланованих очікуваних результатах і до нереалізованості окремих її цілей, завдань. У цьому контексті видається за доцільне виокремити і проаналізувати найбільш важливі екзогенні (зовнішні) фактори, які впливають на систему надання соціальних послуг.

На *Додатку Д* проілюстровано інтегральний механізм Концепції в умовах впливу найвагоміших зовнішніх факторів, які необхідно враховувати в ході її реалізації. Слід відмітити, що унаочнена схема є прийнятною при здійсненні державного управління системою надання соціальних послуг.

З метою оперативного реагування на впливи факторів зовнішнього середовища, їх виклики та зміни важливого значення в інтегральному механізмі (див. *Додаток Д*) має зворотній зв'язок, який дає змогу відстежувати досягнуті проміжні результати, порівнювати їх із запланованими, корегувати відповідні цілі та завдання Концепції. Ефективність зворотного зв'язку залежить значною мірою від належного інформування населення про соціальні послуги, досягнуті результати, обов'язкового залучення до їх оцінки громадськості, ЗМІ, зацікавлених сторін, участі фахівців, експертів у розробленні та корегуванні цілей, завдань Концепції. Іншими словами, зворотній зв'язок, корегування цілей, завдань Концепції, як необхідна умова реагування на впливи сучасних екзогенних факторів потребують ефективною та дієвою реалізації інформаційного механізму державного управління соціальними послугами, державно-громадського діалогу та співробітництва з питань їх надання.

На думку автора, до сучасних *екзогенних факторів*, що найбільшою мірою *впливають на систему надання соціальних послуг* слід віднести такі: глобалізація; політичний; економічний; соціально-демографічний; науково-технологічний. Стисло проаналізуємо вплив кожного з перерахованих факторів.

Глобалізація, як екзогенний фактор, безсумнівно здійснює вплив на систему соціальних послуг. Бурхливий розвиток інформаційно-телекомунікаційних

технологій внаслідок поширення світової павутини Інтернет, який нехтує кордонами держав, призвели до стрімкого поширення сучасних високо-технологічних винаходів, інновацій у різних суспільних сферах, включаючи надання соціальних послуг. Внаслідок цього відносини між суб'єктами, що надають соціальні послуги в глобалізованому просторі трансформуються. «Включення» цих суб'єктів у глобалізовані соціальні мережі дає змогу активно обмінюватися кращим набутих у цій системі досвідом, сприяє підвищенню якості соціальних послуг, швидше реагувати на запити та адекватніше задовольняти потреби отримувачів. А відтак, глобалізація як екзогенний фактор, може бути «каталізатором» і справляти позитивний вплив на розвиток системи соціальних послуг. І, навпаки, нівелювання, нехтування відповідними глобалізованими соціальними мережами, потурання бюрократичному стилю управління, гальмування впровадженню інноваційних механізмів державного управління системою надання соціальних послуг уповільнюють розвиток та знижують ефективність функціонування цієї системи.

Політичний фактор є важливою детермінантою функціонування, розвитку системи надання соціальних послуг, а також здійснення державного управління цією системою. Саме політики визначають і затверджують соціальну, бюджетну, податкову, цінову та інші види політики, які певною мірою впливають на систему надання соціальних послуг. Політики різних рівнів державного управління шляхом прийняття відповідних правових актів і контролю за їх виконанням здійснюють законодавче, нормативно-правове забезпечення цієї системи. До компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування належать питання визначення пріоритетів розвитку системи соціальних послуг, встановленні правовими актами норм, які регламентують ринкові відносини, умови функціонування ринку надання таких послуг. Владний політичний режим детермінує значною мірою політичну стабільність в країні, від якої залежить економічний розвиток, зростання та, як наслідок, рівень життя населення, його соціальне забезпечення. Практика переконливо свідчить, що чим вищий рівень політичної стабільності, тим вищі рівні економічного та соціального розвитку. І,

навпаки, тривала політична нестабільність призводить до дефіциту державного бюджету, спотворення ринків і деформації системи соціальних послуг, поляризації населення низької якості таких послуг, низьких рівнів доходів, погіршення стану здоров'я населення та його спроможності оплачувати платні послуги. Політична нестабільність є сприятливим середовищем для процвітання корупції, в умовах якої політична еліта, чиновники неправомірно збагачуються, а переважна більшість населення проживає за межею бідності, що призводить до надмірної поляризації суспільства за матеріальними та іншими ознаками. Іншими словами, політична нестабільність стоїть на заваді позитивному економічному та соціальному розвитку.

Досягнення стабільності розвитку системи надання соціальних послуг в Україні неможливе без подолання *політичної нестабільності* в суспільстві, ризиків і викликів для ефективного її функціонування, зокрема руйнівних впливів збройного конфлікту на Сході країни та подолання тривалих внутрішніх політичних чвар. Політична нестабільність в Україні є хронічною з виразною сучасною тенденцією до посилення внаслідок збройної російської агресії, що загрожує державному суверенітету та незалежності країни, безпрецедентним поширенням корупції в усіх сферах суспільства. Звичайно, що політичний фактор має значний вплив на вітчизняну систему надання соціальних послуг та удосконалення, вирізняючись своєю непередбачуваною складністю та багатогранністю. А відтак, вплив цього фактору потрібно враховувати в ході реалізації Концепції. Стрижневим чинником модернізації та стабільного функціонування системи соціальних послуг в Україні є досягнення миру.

Економічний фактор є своєрідним імперативом ефективного функціонування та динамічного розвитку системи надання соціальних послуг, економічним базисом у вирішенні багатьох соціальних проблем. Цей фактор має ключову роль у фінансовому механізмі державного управління цією системою. Економічне зростання досягається з метою спрямування отриманих внаслідок цього бюджетних коштів на підвищення якісних вимірів життя громадян, добробуту для всіх категорій населення, розширення їх доступу до суспільних

благ, соціальних послуг. Тобто, економічний фактор детермінує якість життя громадян, а справедливий розподіл результатів економічного розвитку сприяє скороченню розриву в доходах населення, подоланню соціальної нерівності.

Як відомо, держава вдається до зменшення соціальних видатків з метою запобігання інфляції, яка стає неконтрольованою, а також в умовах різкого погіршення економічного стану в країні. З одного боку, така політика дає державі змогу зекономити на соціальних видатках, з другого боку, це призводить до зниження фінансових і споживчих можливостей домогосподарств, платоспроможності та життєвого рівня населення, зростання нерівності в доступі до соціальних та інших послуг, збільшення кількості осіб, як правило з найменш забезпечених соціальних груп суспільства, посилення соціального відторгнення жителів багатьох територій і може стати підґрунтям для соціальних заворушень. Особливо такі соціальні перекося можна спостерігати між містом і селом, зокрема в доступі до різних соціальних послуг і благ: в сільській місцевості інфраструктура є постійно занедбаною, а в значній частині її мешканців немає елементарних житлових зручностей.

В Україні, починаючи з 2014 року має місце тенденція до суттєвого зростання цін на більшість товарів, продуктів харчування та послуг (на житло, воду, електроенергію, газ, транспорт, охорону здоров'я тощо), а реальні наявні доходи населення, які можуть бути використані на їх придбання та отримання, зменшилися [5, с. 90]. Так, споживання майже п'ятої частини населення в Україні є нижчим за прожитковий мінімум, тоді як обсяг капітальних ресурсів 35 українських багатіїв перевищує 35,8 % ВВП країни [24, с. 296]. Звісно, що наявний в останніх капітал використовується, як ресурс для власного збагачення, а не для задоволення насущних потреб соціально вразливих верств населення.

Результати моніторингових опитувань, проведених Центром «Соціальний моніторинг» та Українським інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка спільно з відділом моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України, свідчать, що серед населення України домінують переважно негативні оцінки власного

матеріального становища та песимістичні сподівання щодо його позитивних змін у країні : 31% респондентів оцінюють своє матеріальне становище як середнє, 66% – як нижче за середнє або низьке, а 3% – як вище за середнє; умовна середня оцінка щомісячного доходу майже у 3 рази менша за середнє значення доходу, бажаного для нормального життя; 38% опитаних повідомили, що їх рідні або знайомі отримують дохід «у конверті» (тіньовий дохід) [179, с. 2, 3].

З огляду на викладене вище пріоритетним напрямом удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг є радикальна *модернізація державної політики доходів населення*. Доходи населення є своєрідною соціально-економічною базою вказаної системи, яка забезпечує певний рівень споживання необхідних для існування людини товарів і послуг. Показники та динаміка реальних доходів визначають рівень матеріального добробуту населення, можливості його споживання та заощадження, а відтак, детермінують якість і ефективність соціальних послуг.

В Україні, на даний період, здійснюваних трансформацій відбулося різке зниження реальних доходів населення, що негативно позначається на його платоспроможності, та, як наслідок, призводить до збільшення кількості осіб, що потребують надання соціальних послуг. До негативних чинників, що гальмують розвиток системи надання соціальних послуг, зокрема її фінансове забезпечення, слід віднести: низький рівень доходів більшості населення України внаслідок чого не забезпечується формування значного обсягу платоспроможного попиту, необхідного для якісного надання соціальних послуг; низьку вартість робочої сили і низький рівень оплати праці, низьку частку заробітної плати в сукупних доходах населення; надмірну диференціацію оплати праці за видами економічної діяльності; підвищену диференціацію населення за рівнем сукупних доходів та за рівнем матеріального забезпечення (більшість населення є бідними та малозабезпеченими, що зумовлює соціальну напругу в суспільстві); неефективну політику детінізації доходів, високий рівень корупції; незадовільний захист доходів (несвоєчасна виплата заробітної плати, зростання заборгованості з оплати праці); знецінення доходів внаслідок високого рівня інфляції тощо.

На думку автора, реалізація Концепції модернізації системи надання соціальних послуг повинна базуватися на філософії ліберальної моделі «держави загального добробуту», зокрема американської моделі (див. *підрозділ 3.3*). Наріжним каменем цієї моделі є створення сприятливих умов для матеріального добробуту населення (див. *Рис. 3.5*), шляхом здійснення державної політики щодо: підвищення доходів та зайнятості населення; зменшення рівня бідності з найменшими втратами для економічного зростання країни.

На сучасному етапі розвитку України державна політика підвищення доходів населення, як механізм державного управління системою надання соціальних послуг, має бути спрямована на удосконалення забезпечення неухильного та динамічного зростання реальних доходів усіх верств населення як неодмінної умови підвищення його рівня життя та якості надання соціальних послуг. Цей механізм має охоплювати низку сфер, основними з яких є сфери : державних соціальних стандартів; ринку праці та зайнятості населення; трудових доходів найманих працівників, насамперед система оплати праці; сфера оподаткування доходів фізичних осіб. А відтак, підвищення доходів населення, як неодмінна умова розвитку системи соціальних послуг у довгостроковій перспективі, має базуватися на таких пріоритетах.

По-перше, удосконалення державних соціальних стандартів і гарантій, насамперед мінімальних соціальних стандартів і гарантій у сфері доходів – прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, пенсій тощо. В Україні існуючі державні соціальні стандарти не забезпечують визначених соціальних прав і державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного. Прожитковий мінімум як базовий державний стандарт, який є одночасно і базою державної політики доходів не забезпечує мінімальний рівень задоволення потреб населення в товарах і послугах, зокрема соціальних. Мінімальна заробітна плата, як вид державних соціальних гарантій, яка повинна регулювати трудові доходи найманих працівників, далека від гідного рівня забезпечення соціальної безпеки зайнятого населення. Механізми удосконалення державних соціальних стандартів у сфері доходів повинні: бути спрямовані на підвищення їх рівня; бути науково та

економічно обґрунтованими; мати належне фінансове забезпечення; формувати надійні та ефективні механізми реалізації, створення умов для поступового наближення до європейського рівня основних соціальних стандартів на основі міжнародних документів, які визначають параметри соціальних нормативів, зокрема Конвенції МОП «Про мінімальні норми соціального забезпечення», Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення.

По-друге, створення умов для суттєвого подолання значної тінізації ринку праці, яка є суттєвим чинником, який деформує та послаблює ефективність державної політики доходів. У березні 2014 року 19% (23,5% серед економічно активного населення) зазначили, що мають тіньовий дохід, ще 7% відмовляються відповідати на запитання про неофіційні надходження. Разом з тим, 38% повідомляють, що їх знайомі або рідні отримують дохід «у конверті». Динаміка у порівнянні з 2013 роком свідчить про певне зниження частки отримувачів тіньового доходу [262]. Існування значних масштабів тіньової зайнятості, зарплат «в конвертах» підриває систему соціальної підтримки, послаблює результативність реформи соціальних програм і порушує принципи соціальної справедливості в розподілі соціальної допомоги та соціальних послуг, роблячи їх надмірно обтяжливими для бюджету [204, с. 99].

По-третє, подолання надмірної диференціації в доходах, яка призводить до поглиблення соціальної нерівності, надмірній соціальній поляризації, а врешті розколу українського суспільства, формування чіткої біполярної структури розподілу за майновою ознакою. Споживання майже п'ятої частини населення в Україні є нижчим за прожитковий мінімум, тоді як капітал 35 осіб (мірилом включення до групи є капітал у 0,5 млрд. дол. США) перевищує 35,8 % ВВП країни (дані за 2013 р.). На жаль, більшість українських багатіїв використовує наявні ресурси виключно для власного збагачення, не піклуючись про національні інтереси [5, с. 91] та мінімальні потреби тих, хто опинився у складних життєвих обставинах, зокрема «завдяки» тіньовій, непрозорій економічній політиці національних олігархів.

Важливого значення в удосконаленні механізмів державного управління

системою надання соціальних послуг має радикальне реформування системи оплати праці. Зростання заробітної плати є найважливішим джерелом підвищення рівня добробуту в Україні, умовою надання якісних соціальних послуг. Частка оплати праці у ВВП все ще є значно нижчою, ніж у більшості розвинених країн. Так питома вага оплати праці найманих працівників у структурі ВВП України в 2003-2014 рр. становила в середньому 55%. Це означає, що вартість вітчизняної робочої сили є недооціненою, а заробітна плата не є стимулом до високопродуктивної праці.

Механізми удосконалення системи оплати праці, як умови надання якісних соціальних послуг, мають базуватися на таких аспектах: розроблення комплексу програм державно-управлінських заходів (організаційних, нормативно-правових, економіко-фінансових) з метою поетапного підвищення мінімальної зарплати, встановлення її співвідношення до прожиткового мінімуму (перевищення зарплати рівня прожиткового мінімуму) і середньої заробітної плати на основі критеріїв, які використовуються в країнах ЄС (у березні 2015 р. мінімальна зарплата в Україні складала 36% від середньої заробітної плати, тоді як у країнах Європи вона встановлюється на рівні 45-60%, а за висновками Міжнародної комісії ЄС справедливим є встановлення мінімальної зарплати на рівні 68% середньої зарплати в країні); підтримання випереджального зростання мінімальної зарплати порівняно з іншими мінімальними соціальними гарантіями; подолання проявів отримання працівниками зарплати, розмір якої не перевищує розміру прожиткового мінімуму; удосконалення оплати праці у бюджетній сфері (в якій працює 3,5 млн. осіб або понад третини штатних працівників, зайнятих в економіці країни); удосконалення організації оплати праці на основі використання сучасних гнучких систем оплати праці, урізноманітнення її джерел, посилення мотивації працівників до підвищення ефективності трудової діяльності; забезпечення своєчасної виплати зарплати і недопущення заборгованості по ній [204, с. 100-101].

Соціально-демографічний фактор безумовно справляє значний вплив на стан системи надання соціальних послуг населенню. Рівень забезпеченості такими

об'єктами соціальної інфраструктури, як територіальні центри, притулки, інші заклади соціального захисту, медичні установи (лікарні, поліклініки, аптеки), житло, торгівлі (магазини, ринки, об'єкти громадського харчування), побутового обслуговування (будинки побуту, хімчистки, пральні тощо), навчальні заклади (вузи, школи, інтернати тощо), спортивно-оздоровчі заклади (стадіони, спортзали, басейни тощо) детермінує належні умови життєдіяльності населення та ефективність функціонування вказаної системи. Зрозуміло, що чим вищий рівень забезпеченості населення перерахованими вище об'єктами, тим вищі рівні ефективності, якості надання соціальних послуг.

Як зазначалося вище, що в Україні зарплата та соціальні гарантії соціальних працівників є низькими, що призводить міжнародної міграції цієї категорії робочої сили, зокрема в країни Європи, в яких створено кращі умов для проживання, а заробітна плата та рівень життя населення є вищими. Такий «відтік» кваліфікованих кадрів негативно впливає на функціонування системи надання соціальних послуг в Україні.

Одним із негативним соціальним фактором, що впливає на систему надання соціальних послуг є тривала та виразна тенденція до *поглиблення соціальної нерівності та поляризації в українському суспільстві*. Нерівномірний, асиметричний, соціально несправедливий розподіл суспільних благ, який проявляється у формі надмірного збагачення незначної, привілейованої групи осіб на тлі зменшення бюджетних соціальних видатків, призводить до поглиблення соціальної поляризації (за можливостями отримання соціальних послуг, доходами, майновими та іншими ознаками) зменшення про шарку середнього класу та створює загрозу розколу українського суспільства.

У контексті реалізації Концепції модернізації системи надання соціальних послуг в довгостроковій перспективі з *метою скорочення соціальної нерівності та поляризації в українському суспільстві* першочерговими мають стати такі завдання, як : реформування системи оподаткування доходів, що базується на прогресивній фіскальній політиці («багатші сплачують податків більше»),

спрямованій на становлення середнього класу; сприяння розвитку сільських населених пунктів.

Зайнятість і безробіття – важливі аспекти соціального фактору функціонування вітчизняної системи соціальних послуг, яким державі необхідно приділяти більшої уваги. В умовах обмеженості ресурсів для проведення реформ і реалізації соціальної політики, важливим постає питання щодо забезпечення гарантованих конституційних прав людини щодо достатнього життєвого рівня та гідної зайнятості. З прикрістю доводиться констатувати, що станом на 15.09.2015 р. стан безробіття населення досягнув найвищого рівня за роки незалежності України. Майже кожний четвертий серед молоді є безробітним. Звісно, що такий кризовий стан ринку праці зумовлений негативними впливами політичного та економічного факторів, складною ситуацією, що сталася в Україні та характеризується одночасними зниженням зайнятості й зростанням безробіття на тлі зниження реальної заробітної плати і витрат на робочу силу. До найбільш серйозних викликів, що постають сьогодні на ринку праці та на які має дати відповідь державна політика у сфері зайнятості населення слід віднести: скорочення загальної чисельності зайнятих, штатних працівників; зростання кількості безробітних осіб, які не мають бажання та можливостей самостійно забезпечувати прийнятний рівень життя собі та своїм утриманцям; різке погіршення ситуації на ринку праці Донбасу.

Такі кризові процеси на ринку праці не тільки негативно впливають на систему надання соціальних послуг, але й призводять до низки негативних суспільних явищ, а саме до: зниження довіри до державних соціальних інститутів, скорочення надходжень податків та, як наслідок, – до ускладнень у виконанні взятих державою на себе соціальних зобов'язань, зниження доходів працюючих громадян і поширення бідності серед населення, втрати кваліфікації та маргіналізації безробітних, загострення почуттів безнадійності, протесту та конфліктності в суспільстві [4, с. 229-330].

З огляду на викладене вище можна стверджувати, що удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг значною

мірою детерміноване державною політикою зайнятості, якій притаманна ціла низка вад, найбільш серйозними з яких є: суттєвий дисонанс у пропозиції на ринку освіти та попитом на соціальні працівники на ринку праці; відсутність мотивації до підвищення кваліфікації кадрів з боку роботодавців і працівників. Вади зайнятості, ринку праці, підготовки та перепідготовки кадрів системи надання соціальних послуг, а також заходи щодо їх подолання більш ретельно розглянуто більш ґрунтовно в наступних підрозділах дисертаційної роботи.

Отже, ефективність здійснення політики зайнятості пов'язана з удосконаленням механізмів державного управління системою надання соціальних послуг безробітному та економічно неактивному населенню, яке перебуває у складних життєвих обставинах. У цьому контексті потребують вирішення такі питання, як: забезпечення соціальних послуг з працевлаштування на основі пошуку підходящої роботи та соціальне супроводження працевлаштованої особи (в Україні спостерігається тенденція до зменшення кількості економічно активного населення та зростання кількості неактивного населення, що суттєво актуалізує посилення ролі соціальних послуг з працевлаштування); забезпечення реалізації державно-управлінських рішень щодо надання дотацій, податкових преференцій роботодавцям, які сприяють працевлаштуванню неконкурентних на ринку праці груп населення, що дасть змогу покращити ситуацію з непрацездатними на ринку праці; реалізація програм для соціальних груп, що перебувають у складних життєвих обставинах та потребують соціальних послуг через систему заходів, спрямованих на захист їх від безробіття, підвищення цін, інфляції, знецінення заощаджень, надання допомоги за віком, на випадок втрати працездатності тощо; розширення можливостей для працевлаштування людей з функціональними обмеженнями, забезпечення їх адаптації до суспільного життя, розширення та урізноманітнення для них форм зайнятості; створення сприятливих умов для підвищення освітнього і професійного рівня непрацездатних, їх навчання, стимулювання додаткових обсягів інвестування в потенціал безробітних, частини економічно неактивного населення на основі активного впровадження системи безперервної освіти; удосконалення системи

професійного навчання і перекваліфікації осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, особливо безробітних, підвищення її гнучкості з метою опанування нових професій, спеціальностей, як засобу захисту від безробіття передусім шляхом розвитку прямих договірних відносин між підприємцями, підприємствами і навчальними закладами – професійне навчання має організовуватися передусім для осіб, які потребують надання соціальних послуг (осіб, які тривалий час не працювали, інвалідів, молоді, самотніх і багатодітних батьків, жінок, які виховують дітей дошкільного віку та дітей інвалідів, осіб передпенсійного віку, внутрішньо переміщених осіб); перегляд і адаптація чинних нормативних актів та міжнародних договорів з питань регулювання процесів професійної зайнятості, безробіття і соціального захисту зазначених осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати з метою приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними нормами і принципами; поліпшення системи сприяння працевлаштування внутрішньо переміщених осіб у регіонах їх перебування [5, с. 108].

Неодмінною умовою подальшого розвитку системи надання соціальних послуг в Україні є забезпечення *соціальної безпеки*. Відповіддю на виклики і загрози соціальній безпеці України мають стати: формування ефективної державної політики щодо подолання бідності; запобігання соціальним відторгненням, соціальне залучення та створення умов для соціальної інтеграції осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах.

Внутрішньо переміщені особи – соціальна група населення, яка утворилася в результаті збройного конфлікту на Донбасі, більшість із яких перебувають в складних життєвих обставинах, а тому потребують надання соціальних послуг. Основні напрями державної соціальної політики у цій сфері мають здійснюватись за такими напрямами [5, с. 106-109]: створення і ведення централізованої системи моніторингу кількості та потреб внутрішньо переміщених осіб з метою отримання достовірної інформації щодо потреби в соціальних, освітніх і медичних послугах; забезпечення надання усіх форм соціальних послуг вимушено переміщених осіб; тимчасове спрощення умов реєстрації переселенців закладами з надання

соціальних послуг; створення тимчасових соціальних служб для здійснення комплексного соціального супроводу (юридичної підтримки, соціальних, освітніх, медичних послуг), які матимуть офіційний статус і необхідне фінансування; внесення змін до Бюджетного кодексу України [15] щодо порядку фінансування програм із надання соціальних послуг на основі соціального замовлення та запровадження оплати діяльності спеціалізованих організацій і приватних підприємств у системі надання соціальних послуг вимушено переміщеним особам; відновлення діяльності фахівців із соціальної роботи як важливої ланки надання соціальних послуг вимушеним переселенцям та мешканцям зони проведення АТО; тимчасове працевлаштування переселенців, залучення їх до оплачуваних громадських робіт; стимулювання створення для зазначеної категорії нових робочих місць; централізоване надання державою соціальних послуг мирним жителям територій, де проводиться АТО, насамперед найбільш уразливим категоріям – вихованцям і клієнтам закритих закладів інтернатного типу, особам з інвалідністю та членам їхніх сімей, які здійснюють догляд; особам похилого віку з обмеженням рухливості; посилення соціального захисту осіб, які виконують (виконували) професійні обов'язки в зоні АТО (працівників медичних і соціальних служб) під час бойових дій; віднесення фахівців із соціальної роботи, соціальних працівників, волонтерів, які обслуговували соціально незахищені категорії населення (тяжкохворих, осіб з інвалідністю, позбавлених змоги самостійно переміщатися, самотніх осіб похилого віку та ін.) у місцях проведення АТО до учасників бойових дій. У цьому контексті актуалізується потреба в ефективному застосуванні інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг. Внутрішньо переміщені особи, що перебувають у складних життєвих обставинах потребують належного інформаційного забезпечення з різних життєво важливих питань, надання соціальних послуг, зокрема з працевлаштування, офіційної інформації щодо наявності вакантних робочих місць тощо.

Важливим фактором, що впливає на систему соціальних послуг є *демографічні тенденції*, які характеризуються статистичними показниками, до

базових з яких слід віднести чисельність і склад населення, його розподіл по території, народжуваність, смертність і природний приріст населення, кількості пенсіонерів, економічно активного населення, середньої тривалості життя і середнього віку працюючих. В Україні виразною є демографічна тенденція до «старіння» населення, що негативно впливає не тільки на показники економіко-господарської діяльності країни, але призводить до збільшення кількості реципієнтів і обсягів надання соціальних послуг. Це також зумовлює потребу в збільшенні соціальних видатків з державного та місцевого бюджетів, яка лягає на них додатковим «тягарем». В структурі населення в Україні має місце зменшення прошарку економічно активного населення та збільшення осіб похилого віку. За даними міжнародних експертів станом на 15.09.2015 р. в Україні нараховується 10,1 млн громадян віком 65 років і старших або приблизно 22,6% населення країни. За їх прогнозами у 2050 р. відсоток людей похилого віку відносно інших вікових категорій в Україні зросте до 31,5% [335].

Науково-технологічний фактор можна ідентифікувати, як безперервний, постійний розвиток, осучаснення та оновлення сукупності прийомів, технологій і методик, що використовуються в системі надання соціальних послуг. Іншими словами, технологічний фактор, який ще уподібнюють з науково-технічним прогресом, включає в себе діяльність пов'язану з появою нових знань, в результаті застосування на практиці яких з'являються сучасні технології, товари чи послуги. Цей фактор також пов'язаний з дослідно-конструкторськими та науково-дослідними роботами, патентами, інноваціями, нововведеннями. Науково-технічний прогрес, сучасні досягнення науки призвели до появи низки високих технологій, зокрема інформаційно-телекомунікаційних технологій, біотехнологій (біомедицина, біофармакологія, біоінженерія тощо), нанотехнологій, які помітно розширили перелік і способи надання соціальних послуг та дають змогу підвищувати їх якість. Розробка та впровадження сучасних технологій є результатом інтелектуальної діяльності висококваліфікованих працівників. А відтак, у цьому контексті держава має інвестувати в людський капітал, технологічне оснащення, що в кінцевому результаті дасть змогу

збільшити обсяги та розширити перелік надання соціальних послуг. Сучасні системи комунікації та інформаційні технології є важливим екзогенним фактором, використання належним чином якого може помітно підвищувати ефективність функціонування системи надання соціальних послуг. Через мережу Інтернет населення може отримувати необхідну інформацію про соціальні послуги, їх перелік, стандарти, суб'єкти, що їх надають, оцінки їх діяльності, ознайомлюватися з відгуками про якість соціальних послуг, що надає той чи інший провайдер таких послуг, вносити пропозиції щодо їх покращення, подавати скарги, відгуки щодо надання соціальних послуг тощо. Більш того, потенційні реципієнти соціальних послуг можуть в мережі Інтернет започаткувати власну справу та навіть здійснювати господарську діяльність: продавати, купувати продукцію, отримувати різні сервісні послуги тощо. В установах надання соціальних послуг слід відмовитися від практики постійного «ремонт» морально застарілої бази та послідовно виводити з експлуатації обладнання та технології, які не відповідають сучасним вимогам, європейським стандартам. У цьому контексті обґрунтовується та ще більше актуалізується потреба в удосконаленні науково-прикладного механізму державного управління системою надання соціальних послуг.

5.2 Шляхи удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг

5.2.1 Напрями вдосконалення системи надання соціальних послуг через нормативно-правовий, фінансовий та організаційний механізми державного управління

З набуттям Україною державної незалежності розвиток вітчизняної системи надання соціальних послуг, орієнтиром якої вибрано сучасну європейську модель, тісно пов'язаний з переходом від радянської планової, командно-адміністративної економічної системи до ринкової економіки. Внаслідок сучасних реформ,

здійснюваних у соціальній та інших суспільних сферах, вдалось певною мірою наблизити вітчизняну систему надання соціальних послуг до характеристик і ознак відповідних систем, які функціонують європейських, інших економічно розвинутих країнах Заходу. Втім, за багатьма параметрами діюча в нашій країні модель надання соціальних послуг не відповідає в значній мірі вимогам, нормам і стандартам, встановленим у ЄС. Реформи системи надання соціальних послуг, які було розпочато з 2003 р. з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» [242], характеризується недостатньою цілеспрямованістю, послідовністю та системністю, намаганням впровадити у вітчизняну систему надання соціальних послуг сучасні державно-управлінські механізми та одночасно зберегти залишки минувшини, які декларували принципи повної рівності, всеосяжного піклування в умовах господарювання радянської командно-адміністративної системи. Сьогодні цілком очевидною постає необхідність у завершенні розпочатих реформ вітчизняної системи надання соціальних послуг, оскільки зволікання реформуванням є реальною перешкодою приєднання нашої країни до ЄС, розвитку українського суспільства в цілому.

На переконання автора, модернізація системи надання соціальних послуг в значній мірі пов'язана з удосконалення механізмів державного управління такою системою, усунення в них наявних недоліків. Узагальнюючи викладене вище, можна констатувати, що найбільш гострими недоліками є недостатнє врегулювання механізмів : нормативно-правового; фінансового; організаційного (в частині монополізації державою ринку соціальних послуг, замовлення надання соціальних послуг у державних соціальних закладах і установах та ін.). У цьому контексті, базуючись на результатах здійсненого аналізу проблем реформування механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні (див. *Рис. 2.2*), визначимо напрями удосконалення вказаних механізмів.

Як відмічалось вище, незважаючи на те, що відносини, що виникають в процесі надання соціальних послуг врегулювання цілою низкою нормативно-правових актів (див. *Рис. 2.3*), нормативно-правовий механізм державного управління цією системою потребує внесення змін і вдосконалення. З однієї

сторони, правові акти, які врегульовують питання надання соціальних послуг в Україні містять чимало прогалин і недоліків, які зумовлюють правову неврегульованість даної сфери, унеможливають подальше здійснення реформування цієї системи та суттєво перешкоджають її ефективній організації та функціонуванню, другої сторони, чинне законодавство не відповідає міжнародним стандартам. У цьому контексті беззаперечною постає на даний час потреба у внесенні змін до чинної законодавчої бази, яка регламентує діяльність суб'єктів, що надають соціальні послуги (див. Рис. 1.1), усуненні прогалин у нормах права, які на практиці перешкоджають задовольняти потреби громадян у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Вдосконалення правового механізму державного управління системою надання соціальних послуг продиктовано також і проголошенням Україною стратегічного інтеграційного євроатлантичного курсу, що передбачає здійснення адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Євросоюзу.

Сьогодні постає потреба у внесенні змін до чинної законодавчої бази, що регламентує діяльність суб'єктів, які надають соціальні послуги та усуненні прогалин у нормах права, зокрема :

в бюджетному законодавстві, яким передбачено видатки через державні програми соціального забезпечення на надання соціальних послуг виключно для державних установ;

відсутності підзаконних правових актів, які визначають механізми та інструменти впровадження положень вказаного вище закону (зокрема, ліцензування, стандартизацію, акредитацію, соціальне замовлення та ін.);

недоліків у термінології та понятійному апараті, яку визначено чинними правовими актами, що регулюють систему надання соціальних послуг.

Потребують визначення та уточнення поняття, які пов'язані з нормативно-правовим врегулюванням системи надання соціальних послуг. Результати аналізу положень Закону України «Про соціальні послуги» [242] дають підстави зробити висновок, що визначення окремих понять, які сформульовано у вказаному Законі, є недосконалими та неузгодженими із сучасною законодавчою термінологією.

Положення Закону [242], які пов'язані з регламентуванням фінансування соціальних послуг, не кореспондуються з положеннями інших чинних законодавчих актів в частині бюджетного фінансування соціальних послуг, вимог до діяльності суб'єктів господарювання, що надають соціальні послуги, тощо.

Здійсненим аналізом Бюджетного кодексу України [15], інших нормативно-правових актів, пов'язаних з регламентуванням бюджетного процесу виявлено відсутність :

роз'яснення терміну «бюджетна послуга»;

визначення та врегулювання публічних, державних, комунальних послуг, які відповідно до їхнього змісту мають бути реалізовані за бюджетні кошти.

Потребують розмежування такі терміни, як «державна функція», «державна послуга», «комунальна послуга», «бюджетна послуга», «соціальна послуга», «суспільна (публічна) послуга», «соціальна бюджетна послуга». Нечітка визначеність у вітчизняній нормативно-правовій термінології вказаних вище понять призводять не тільки до неясності в їх розумінні, але й до :

монополізації, «утриманства» мережі бюджетних установ, що надають соціальні послуги в Україні, оскільки за таких умов бюджетне фінансування зорієнтоване здебільшого на витрати, а не на результати надання так послуг;

унеможливлення встановлення критеріїв для таких важливих у системі надання соціальних послуг категорій, як «отримувач», «постачальник», «рівень видаткових зобов'язань» [191].

У чинну редакцію Закону України «Про соціальні послуги» [242] необхідно внести зміни, які б розширили зміст понять «соціальна робота», «на професійній основі» та ін. Терміни «матеріальна підтримка», «натуральна підтримка» потребують юридичного роз'яснення, а термін «грошова підтримка» – уточнення. Досить спірним, на нашу думку, є питання віднесення *матеріальної допомоги* до переліку основних форм надання соціальних послуг. Потребують перегляду і перелік видів соціальних послуг, визначених ст. 5 Закону [242] та внесення до нього відповідних змін. Варто визначити соціальні послуги, надання яких може бути делеговане недержавним суб'єктам надання таких послуг.

Гостро постає потреба і в перегляді, визначенні змісту та сутності понять «соціальний стандарт», «соціальні гарантії», «соціальні нормативи», «соціальні норми», які визначено чинним законодавством. Категорія «якість соціальних послуг» повинна включати в себе стандарти соціальних послуг, ліцензування та кваліфікацію соціальних працівників. Варто зазначити, що в чинній нормативно-правовій базі України не має конкретно визначених стандартів якості соціальних послуг, як і вимог до їх надання, що призводить до існування різних підходів до розроблення системи показників якості та ефективності соціальних послуг.

У розділі 1.2. дисертації відмічалось, що на сьогодні не має чіткого і вичерпного переліку соціальних послуг, опису їх змісту та якості. Частковим вирішенням цього проблемного питання може бути, на думку автора, розроблення, затвердження нормативно-правовим актом і впровадження Державного класифікатора соціальних послуг.

У контексті удосконалення фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг перспективним видається розроблення та запровадження такого інструменту, як *фандрайзинг*³¹. В умовах значного недофінансування системи надання соціальних послуг відсутність належного фінансового та іншого ресурсного забезпечення ефективно її функціонування є під серйозною загрозою. А відтак, нагальним постає питання поповнення, залучення додаткових коштів, ресурсів, використання яких дало б змогу оптимально функціонувати соціальній службі та більш якісно надавати соціальні послуги. Так, наприклад, волонтери є важливим ресурсом діяльності соціальних служб, оскільки їх залучення до надання соціальних послуг дає змогу останнім суттєво зекономити кошти на оплату праці фахівців, спеціалістів.

Основою фандрайзигну, як державно-управлінського інструменту, є діяльність суб'єктів системи надання соціальних послуг, спрямованої на

³¹ **Фандрайзинг** (від англ. *fundraising*: *fund* – кошти, фінансування, *raise* – добувати, збирати) – процес залучення грошових коштів, інших ресурсів (матеріальних, інформаційних, людських та ін.), необхідних для реалізації визначених цілей, завдань організації або діяльності певної системи в цілому, які вона не може самостійно забезпечити.

забезпечення ресурсами, яких не вистачає для реалізації завдань, визначених певною організацією або цілей системи в цілому. Така діяльність повинна базуватися на таких стрижневих принципах: цілеспрямованості (залучення ресурсів на конкретні цілі, реалізацію заходів, завдань, але не на поточні витрати соціальної служби, закладу); постійності та плановості – ця діяльність є системною, регулярною та чітко спланованою; зорієнтованості на підвищення якості соціальних послуг, що надаються їх реципієнтам; безперервності. Як вже йшлося вище питання діяльності волонтерів у системі надання соціальних послуг є неврегульованими на законодавчому та нормативно-правовому рівнях.

Закупівля товарів, робіт і послуг (аутсорсинг) – ще один важливий інструмент удосконалення фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг, який дає змогу забезпечити раціональне використання бюджетних коштів, виділених для організації та надання соціальних послуг, які повинні закуплятися на підставі договору в інших підприємствах та установах, що мають відповідну спеціалізацію. Закупівля товарів, робіт і послуг державними та комунальними суб'єктами, що надають соціальні послуги за рахунок коштів з державного та місцевих бюджетів (державні закупівлі) має здійснюватися з дотриманням вимог, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель» [226]. Перелік, умови та порядок надання послуг визначає суб'єкт, що надає соціальні послуги за погодженням з місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що її утворили.

Автор поділяє точку зору вітчизняних експертів [314, с. 105] щодо доречності закупівлі державними та комунальними суб'єктами, що надають соціальні послуги з прання, організації харчування, транспортних послуг, ремонтних робіт, виготовлення рекламної продукції, юридичних консультацій та ін. У багатьох випадках закупівля таких послуг є більш рентабельною, ніж утримання відповідної інфраструктури, обладнання та персоналу.

З прикрістю слід відмітити, що в Україні сфера державних закупівель товарів, послуг і робіт є сприятливим середовищем для корупційних правопорушень. А відтак, на думку автора, з метою запобігання корупції в

державних закупівлях здійснюваних у системі надання соціальних послуг необхідно активізувати роботу щодо :

громадського контролю у сфері державних закупівель через забезпечення вільного доступу громадян до всієї інформації щодо державних закупівель, яка має підлягати обов'язковому оприлюдненню відповідно до вимог Закону «Про здійснення державних закупівель» [226];

реального залучення громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання» [206], «Про звернення громадян» [225] і «Про інформацію» [227];

унеможливлення втручання в діяльність органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель та процедуру визначення замовником переможця торгів;

забезпечення безперешкодного доступу представників ЗМІ та громадських об'єднань до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів.

Удосконалення організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг необхідно здійснювати в декількох стратегічних векторах, які визначаються в контексті окремо взятого інструменту цього механізму. Одним із таких інструментів, який було виокремлено та проаналізовано вище (див. Розділ 4), є *управління якістю таких послуг*. На думку автора, з метою вдосконалення цього інструменту необхідно вжити заходів, до найбільш важливих з яких слід віднести такі :

впровадження та забезпечення функціонування ринкових механізмів, умов у систему надання соціальних послуг (конкуренція, можливість вибору отримувачем Суб'єкта, маркетинг і закупівля соціальних послуг тощо);

створення в структурі ЦОВВ, в органах місцевої влади територіальних підрозділів з питань контролю за якістю соціальних послуг;

активізація партнерських взаємовідносин і співробітництво в суспільному трикутнику «держава-громадськість-бізнес», консультування з громадськістю щодо системи надання соціальних послуг та зворотній зв'язок між Суб'єктами, отримувачами та Замовником;

широке та активне залучення отримувачів, громадськості, зацікавлених сторін до розроблення заходів щодо надання соціальних послуг, прийняття відповідних рішень (тендерні закупівлі, конкурси у цій сфері, оцінювання якості надання соціальних послуг тощо);

впровадження інноваційних технологій в систему надання соціальних послуг, методик оцінювання їх якості та інших нововведень.

Управління якістю соціальних послуг повинна бути спрямована на : запобігання складних життєвих обставин, що змушують осіб, вразливих соціальних груп звертатися до держави забезпечити їм надання соціальних послуг; запобігання і мінімізації ризиків виникнення та своєчасне виявлення таких обставин; активізацію життєвої позиції отримувачів щодо вибору шляхів і самостійного подолання ним життєвих труднощів.

«Наріжним каменем» впровадження у вітчизняну систему соціальних послуг та управління якістю має бути, передусім, формування громадської культури в отримувачів соціальних послуг, яка полягає в їхньому об'єктивному, критичному ставленні до якості наданих їм таких послуг та підвищення рівня їхнього життя в цілому. Варто відмітити, що в багатьох громадян України, особливо які належать до соціально вразливих категорій, сформувався «радянський» стереотип поведінки, ставлення до системи соціального обслуговування. Характерними рисами такого менталітету є безапеляційне ставлення осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, до тих «благ», які пропонує держава, відсутність можливості вибору Суб'єкта, безальтернативне в отриманні соціальних послуг покладання на державні соціальні заклади в умовах відсутності ринку та конкуренції в цій сфері, неспроможність і побоювання виразити своє ставлення до якості отриманих соціальних послуг (відсутність права власного «голосу»). Така сформована громадянська «культура» справляє негативний вплив на якість соціальних послуг, а відтак, повинна бути зміненою внаслідок впровадження в Україні всіх аспектів управління якістю соціальних послуг. Система суспільних цінностей громадян повинна стати важливою складовою управління якістю

соціальних послуг, що дасть змогу успішно досягати визначених цілей та отримувати очікувані результати, підвищувати рівень якості таких послуг і раціонально використовувати наявні фінансові, інші ресурси, орієнтуватися і адекватно реагувати на вимоги та забезпечувати відповідність таких послуг індивідуальним потребам кожного отримувача.

Важливим інструментом організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг є *ліцензування*. На думку автора, першочерговим завданням у контексті його удосконалення є створення і функціонування єдиного, самостійного, спеціально уповноваженого державного органу з питань ліцензування суб'єктів, що надають соціальні послуги. Це пояснюється тим, що застосування такого підходу дає змогу запобігти «фрагментації» процесу ліцензування, який може виникати при здійсненні ліцензування низкою окремих центральних органів виконавчої влади, відповідними територіальними підрозділами. Такий єдиноначальний орган ліцензування спроможний здійснювати «уніфіковано» координацію ліцензованих суб'єктів, що надають соціальні послуги, моніторинг якості таких послуг, а також контроль за дотриманням відповідного законодавства, включаючи вимоги та стандарти ліцензування.

У контексті удосконалення організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг слід розглядати такий його інструмент, як *стандартизація соціальних послуг*. У центральному апараті Мінсоцполітики України варто також створити окремий структурний підрозділ з питань стандартизації. Це внесе послідовність, системність та ефективність в напрямі розроблення, впровадження та моніторингу стандартів соціальних послуг. Створення такого структурного підрозділу Мінсоцполітики дасть можливість ефективно вирішувати актуальні питання, які пов'язані зі стандартизацією соціальних послуг, а отже, сприяти максимальному охопленню такими послугами людей, що опинились в складних життєвих обставинах, підвищенню рівня їх якості і ефективності, зменшенню соціальної напруженості в суспільстві. На думку автора, структурний підрозділ з питань стандартизації має

бути створено на регіональному та місцевому рівнях державного управління системою надання соціальних послуг – у відповідних територіальних органах виконавчої влади (в областях, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського підпорядкування, м. Києві). Доречно також було б створити колегіальний дорадчий орган щодо управління стандартизацією – Координаційну Раду з питань стандартизації соціальних послуг при Мінсоцполітики.

Стандарти соціальних послуг мають розроблятися та впроваджуватися на засадах, базовими з яких є : наукової обґрунтованості та економічної доцільності; дотримання відповідних норм, вимог вітчизняного та міжнародного законодавства; належного фінансового та інституційного забезпечення; прозорості та відкритості; залучення зацікавлених сторін до процесу розроблення стандартів; внесення необхідних змін, доповнень та постійного удосконалення.

В контексті удосконалення організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні необхідно розглядати важливим такий аспект, як *створення ринку таких послуг*. З метою належного функціонування ринку соціальних послуг держава повинна забезпечити рівні умови доступу до нього всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги та дотримання ними умов конкуренції. Варто зазначити, що на сьогодні ринок соціальних послуг є спотвореним, а умови конкуренції не дотримуються повною мірою, оскільки державні суб'єкти, що надають соціальні послуги займають на ринку монопольне становище. Умови ринку також передбачають диверсифікації переліку, видів та обсягів соціальних послуг, яких потребують їх потенційні отримувачі, що повинні вибирати надавачів таких послуг. В контексті викладеного вище актуальним є питання поінформованості громадян про соціальні послуги та суб'єктів, що їх надають.

Базуючись на результатах проведеного в Рівненській, Волинській областях та м. Києві соціологічного опитування щодо ставлення громадськості до надання соціальних послуг [291], необхідно активізувати роботу щодо *впровадження в Україні платних соціальних послуг*. Привертає увагу зацікавленість опитаних у розвитку системи платних соціальних послуг, яке слід виокремити та розглянути

більш ґрунтовно. Як можна бачити на *Рис. 5.4* респонденти або неготові переважно оплачувати соціальні послуги, або ще не визначилися у цьому питанні.

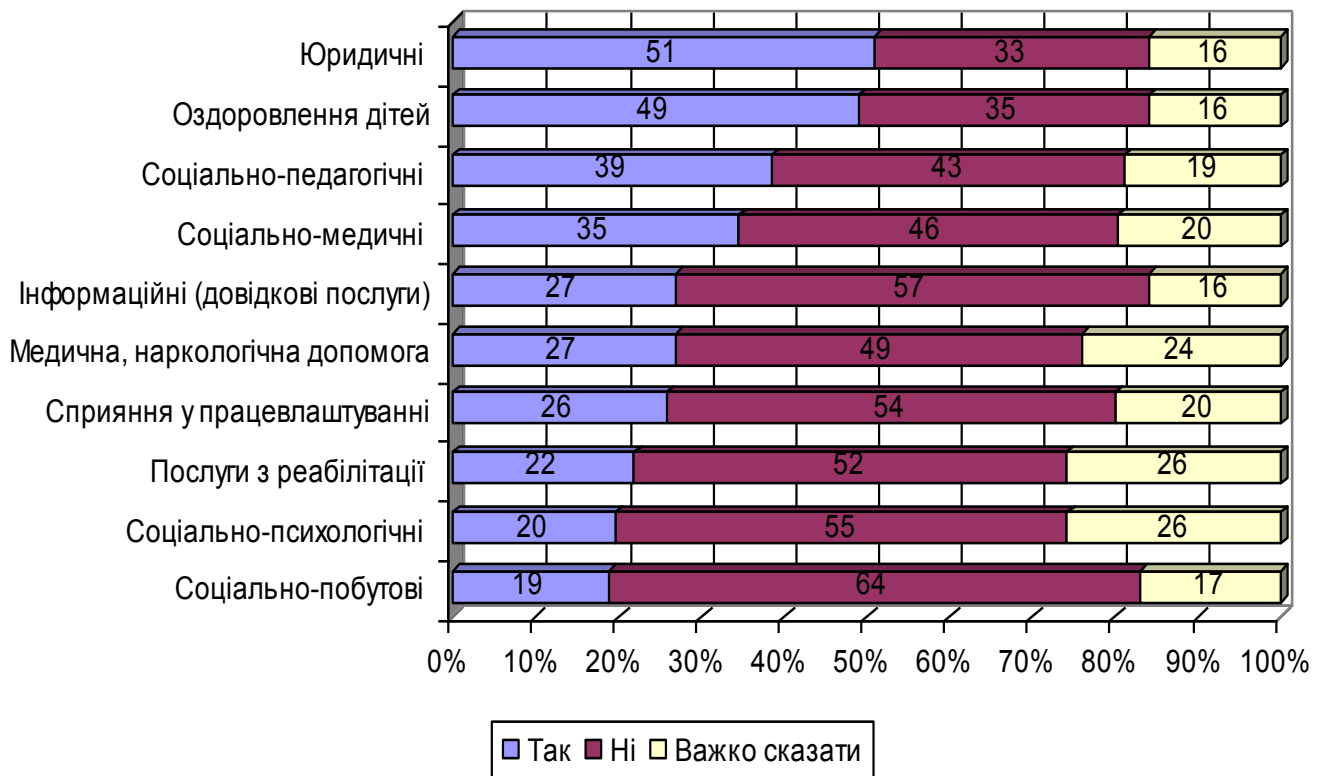


Рис. 5.4. Діаграма готовності населення платити за соціальні послуги (в разі необхідності), у % [291, с. 14]

Втім, щодо юридичних послуг та оздоровлення дітей приблизно половина опитаних (51% та 49% відповідно) позитивно ставляться до оплати таких послуг. Понад третини опитаних готові у випадку необхідності сплачувати послуги соціально-педагогічні (дозвілля дітей, гуртки, секції) та соціально-медичні (медичний патронаж, догляд за хворими) – 39% і 35% відповідно. Понад чверті респондентів згодні на сплату інформаційних (27%), медичних та наркологічних (27%) послуг та сприяння у працевлаштуванні (26%). Інші послуги готові сплачувати 19-22% опитаних. Респонденти цільових областей найменшою мірою готові платити за соціально-побутове обслуговування (доставка продуктів, медикаментів, приготування їжі, прибирання тощо): навіть у випадку необхідності не погодяться на це 64% опитаних [291, с. 8, 10, 14, 17].

Автор обстоює точку зору, що теперішня система надання соціальних

послуг не відповідає вимогам часу і потребує змін, зокрема фінансової децентралізації, деінституалізації та впровадження нової фінансової моделі, більш адресного механізму фінансування послуг відповідно до потреб конкретного клієнта («гроші ходять за клієнтом»).

Ефективним інструментом системи надання соціальних послуг можна розглядати «ваучер», який базується на виборі отримувачем (бенефіціаром, клієнтом) суб'єкта надання таких послуг. У даній системі, потенційні бенефіціари отримують ваучери, які дають їм право користуватися певними послугами безкоштовно. Наприклад, особа з інвалідністю (бенефіціар) може відвідати фізіотерапевта 2 рази на місяць – отримавши ваучера вона самостійно вибирає собі лікаря, що має ліцензію на цей вид діяльності. Іншими словами, лікар має право офіційно надавати соціально-медичну послугу, якщо його ліцензовано. На підставі отриманих лікарями від бенефіціарів ваучерів, держава здійснює фіксовану плату за кожного «обслуженого клієнта». *Ваучер*, як державно-управлінський інструмент надання соціальних послуг має очевидну перевагу – свободу вибору отримувачем суб'єкта, що надає соціальні послуги, а не на нав'язування йому «готового рішення».

Слід відмітити, Постановою КМУ України від 19 грудня 2012 р. № 1184 затверджено Порядок надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати, в якому визначено умови, порядок здійснення оплати та перелік соціальних послуг, які надаються територіальними центрами соціального обслуговування. Постановою КМУ України від 9 квітня 2005 р. № 268 було затверджено Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги [222], який передбачає процедуру розрахунку собівартості соціальної послуги. Тариф на платну соціальну послугу обчислюється з урахуванням собівартості послуги, адміністративних витрат і податку на додану вартість. До собівартості платної соціальної послуги включаються: прямі матеріальні витрати; загальновиробничі витрати; прямі витрати на оплату праці; інші витрати. Перелік статей для обрахунку собівартості платної соціальної послуги визначається державними та комунальними підприємствами, установами і закладами соціального

обслуговування, іншими суб'єктами, які надають платні соціальні послуги.

Втім, незважаючи на прийняття зазначених вище Постанов КМУ тарифів на платні соціальні послуги на даний час вони залишаються нерегульованими, внаслідок чого знижується ефективність фінансового механізму державного управління системою соціальних послуг. Затверджений у 2005 р. Кабінетом Міністрів України Порядок [222] залишається таким, що в загальному визначає відповідні норми, але потребує деталізації та удосконалення, включаючи підхід до розрахунку складових собівартості. На сучасному етапі розвитку системи надання соціальних послуг фактично відсутній механізм розрахунку собівартості таких послуг, який, згідно з чинним бюджетним законодавством, можна було б використати для розрахунку видатків на соціальний захист та соціальне обслуговування, включаючи надання соціальних послуг. Наприклад, при складанні бюджету до сьогодні продовжує застосовуватися підхід до розрахунків видатків, що базується, передусім, на утриманні бюджетних установ. Іншими словами, гроші спрямовуються безпосередньо на фінансування бюджетних установ, територіальних центрів соціального обслуговування, а можливість отримання гарантованих державою, визначених органами місцевого самоврядування соціальних послуг позабюджетною установою (інтернатом, дитячим будинком, притулком тощо) не враховано. На практиці це призводить до того, що навіть маючи інструмент для розрахунку вартості соціальних послуг і можливість вибору найбільш ефективних їх надавачів, більшу частину цих коштів неможливо вивільнити з бюджетів і спрямувати на фінансування надання соціальних послуг суб'єктами, які найкраще знають їх потреби, оскільки вони безпосередньо або найближче працюють з їх потенційними отримувачами.

Крім недоліків діючої системи соціальних послуг, які пов'язані з браком фінансування, відсутності адекватного механізму фінансування та державного замовлення соціальних послуг, сповна сьогодні проявляються й інші її вади, а саме її негнучкість та забюрократизованість. Певною мірою це можна пояснити державною монополією системи надання соціальних послуг та сфери соціального захисту населення в цілому, надмірної централізації, гальмування розвитку ринку

соціальних послуг.

Ефективним вирішенням зазначених проблем є *децентралізація надання соціальних послуг*. Як відомо, децентралізація базується на передачі повноважень і відповідальності щодо виконання визначених державних функцій, зокрема щодо надання соціальних послуг, від центральних до нижчих рівнів органів державної влади, місцевого самоуправління, до благодійних, релігійних, інших громадських, організацій та фізичних осіб (підприємців).

Іншими словами, *децентралізація* – це процес передачі частини функцій і повноважень держави від вищих рівнів її управління (центрального органів виконавчої влади) до нижчих (місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). Розрізняють політичну, адміністративну, фінансову та ринкову децентралізацію [376].

Як переконує аналіз реформ, проведених у країнах Центрально-Східної Європи, зокрема в Угорщині, Польщі, Румунії та Болгарії, в передвступний до Євросоюзу період, децентралізація соціальних послуг здійснювалася в контексті модернізації системи державного управління, соціальної сфери та забезпечення сталого економічного розвитку. Впровадження даного інструменту було зумовлено дефіцитом бюджету, фінансовою кризою, від яких потерпали вказані країни, а також взяті державою на себе зобов'язання щодо виконання вступних до ЄС вимог, досягнення відповідних норм і стандартів у соціальній сфері [306, с. 145-201]. Постулатом децентралізації системи надання соціальних послуг у вказаних країнах стало ствердження, що здійснюване державою управління такою системою є надмірно централізованим та неефективним.

Проведення реформ децентралізації надання соціальних послуг узгоджується з масштабними реформами децентралізації державного управління, інших сфер суспільного життя, які проголосили Президент України, Уряд нашої держави. Як зазначено було вище необхідною умовою процесу децентралізації соціальних послуг повино бути належне фінансове забезпечення, тобто виділення коштів для надання таких послуг в достатніх обсягах, а також владних повноважень необхідних для ухвалення відповідних рішень про доходи і видатки

на місцевому рівні. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що у випадках, коли відповідний центральний орган виконавчої влади делегує на місцевий рівень управління, відповідальність за надання соціальних послуг без створення сприятливих умов для фінансування таких послуг, існує досить мала ймовірність того, що послуги будуть надаватися в необхідних обсягах та відповідної якості.

Варто акцентувати увагу на тому, що децентралізацію системи надання соціальних послуг не можливо здійснити в умовах централізованого державного управління, здійснюваного в тій чи іншій державі. В Україні за роки її державної незалежності було проведено цілу низку адміністративних реформ. Втім, існують підстави стверджувати, що рівень ефективності проведених реформ є досить низьким. Як свідчать результати експертного опитування [118] серйозною внутрішньою проблемою, що перешкоджає євроінтеграційному курсу та суспільному розвитку України, є неефективна система державного управління, яка до сьогодні залишається надмірно централізованою, з «роздутим» штатом чиновників, та їх забюрократизованістю і корумпованістю, непотизмом та іншими негативними соціальними явищами в цій системі.

В Україні реформи децентралізації, необхідність здійснення яких неодноразово декларувалися вищими посадовими особами, багатьма політиками, чиновниками країни, відбувалися «на папері», були скоріше політичними гаслами, які «розвівалися» після виборів. Зараз з'являється реальна можливість, яка продиктована цілою низкою зовнішніх і внутрішніх викликів, які постають перед Україною, реалізувати наміри та політичну волю керівництва країни, позбавитися від «рудиментів радянщини» шляхом децентралізації державного управління та системи надання соціальних послуг зокрема.

Удосконалення системи надання соціальних послуг необхідно розглядати в контексті Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [249], яку було затверджено Указом Президента України 15 січня 2015 року. Стратегічною метою вказаного документу є впровадження в Україні європейських стандартів життя, а удосконалення державного управління системою надання соціальних послуг збігається з визначеними у Стратегії [249]: вектором розвитку – проведення

структурних реформ, які мають призвести до підвищення стандартів життя; вектором безпеки – підвищення рівня захищеності соціально вразливих верств населення; вектором відповідальності – забезпечення гарантій доступу громадянам до якісних соціальних послуг у державному та приватному секторах.

Стратегією [249] передбачено здійснити децентралізацію, провести реформи державного управління та системи соціального захисту. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Результатом впровадження реформ система державного управління має стати прозорою, ефективною, а структура публічної адміністрації – відкритою через застосування новітніх ІКТ (е-урядування), гнучкою та здатною виробляти і реалізовувати державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Створення умов для децентралізації системи публічної влади є пріоритетним напрямом конституційного реформування в Україні [5, с. 15]. Варто відмітити, що Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII попередньо схвалено законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а від 01 липня 2015 р.). До основних змін слід віднести такі: передачу функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій до виконавчих органів рад відповідного рівня; розподіл за принципом субсидіарності повноважень між органами місцевого самоврядування та наділення громад широким колом повноважень; забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами; ліквідація державних адміністрацій, наділених виконавчими функціями, та створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними функціями; впровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою (область, район, громада). Ухвалення цих змін до Конституції [157] потребує внесення змін до Закону про місцеве

самоврядування [231], бюджетного кодексу [15], прийняття Закону про представників президента. Передбачається, що прийняття цих змін дасть змогу перейти до бюджетної децентралізації та делегувати регіонам повноваження та ресурси в достатніх обсягах, для ефективного надання соціальних послуг.

Слід звернути увагу, що в багатьох зарубіжних країнах передумови для здійснення децентралізації (фінансової та адміністративної) системи надання соціальних послуг були подібними до передумов, які зараз виникли в Україні, а саме: неспроможність держави здійснювати «непосильні» соціальні видатки з бюджету, нераціональність і неефективність у використанні в «старих» системах надання соціальних послуг виділених з бюджету соціальних видатків та вкрай низька якість соціальних послуг, яка надавалася державними інститутами (закладами, установами). В основу реформування соціальної сфери було покладено філософію «мінімізації» впливу держави, яка полягала у визначенні нею соціальних послуг, які можуть надаватися недержавними організаціями, передача повноважень і ресурсів в необхідних обсягах від держави до недержавних суб'єктів надання соціальних послуг, (приватних підприємств, неприбуткових організацій – благодійних, громадських та ін.). Держава залишила за собою право : визначати види соціальних послуг, які потребують надання, стандарти їх якості; здійснювати фінансування суб'єктів надання таких послуг, моніторинг та оцінку ефективності виділених коштів.

Аналіз зарубіжної практики менеджеріалізму свідчить, що запровадження цієї сучасної парадигми реформування державного управління в сферу надання соціальних послуг здійснювалося на таких базових принципах, як децентралізація та субсидіарність. Реформи менеджеріалізму, які здійснювалися в сфері надання соціальних послуг, базувалися на філософії «мінімізації» впливу держави – визначення соціальних послуг, які можуть надаватися недержавними організаціями, передача в необхідних обсягах повноважень і ресурсів від держави до недержавних суб'єктів надання соціальних послуг, (приватних підприємств, неприбуткових організацій – благодійних, громадських та ін.). Держава залишила за собою право визначати соціальні послуги та стандарти їх якості, фінансувати

суб'єкти, що надають соціальні послуги, а також здійснювати моніторинг та оцінку якості надання таких послуг [342, с. 8, 34-40].

Визначені державою завдання щодо надання соціальних послуг та виконання їх через інструмент соціального замовлення таких послуг мають відповідати вимогам часу, бути відповіддю на цілий ряд викликів, що постають у цій системі, зокрема жорсткі бюджетно-фінансові обмеження, намагання підвищити соціальні гарантії, стандарти і рівень життя громадян, економічна криза та ін. За таких умов, як показує передова світова практика, органи державної влади повинні зосереджувати свою увагу на розробленні соціальної політики, а не на наданні соціальних послуг через державні соціальні заклади. Іншими словами, визначені соціальні функції, зокрема з надання соціальних послуг, держава повинна передати недержавним організаціям (приватним, громадським, благодійним), що дасть змогу: підвищити ефективність і, водночас, зменшити вартість таких послуг; підвищити раціональність і рівень підзвітності за використання виділених бюджетних коштів та інших ресурсів; розвивати партнерські міжсекторальні відносини з питань їх надання.

Децентралізація системи надання соціальних послуг повинна супроводжуватися, як переконує зарубіжний досвід, деінституціоналізацією (розосередженням соціальних послуг, наприклад шляхом переміщення дітей з інтернатів до будинків сімейного типу, прийомних батьків тощо); організацією партнерств між державою і НДО з питань надання соціальних послуг. Таке міжсекторальне партнерство є виправданим у випадках, коли відповідні інститути держави з причини нестачі коштів, інших ресурсів неспроможні належно виконувати покладені на них функції, повноваження, НДО можуть раціонально використовувати виділені з бюджету кошти, привносити в систему надання соціальних послуг додаткові ресурси, джерела фінансування, поєднувати державне фінансування з благодійними фондами та мають значний потенціал для інновацій.

На думку автора, удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та ефективне функціонування такої системи повинно базуватися на безумовному дотриманні двох базових принципів

європейського врядування – принципу децентралізації, який стисло описано вище, та принципу *субсидіарності*³², відповідно до якого надання соціальних послуг та управління ними повинні бути децентралізованими, надаватися на найближчому для отримувача рівні, як правило на рівні територіальної громади.

Принцип субсидіарності, який взаємопов'язаний з принципом децентралізації, також передбачає, що втручання держави в процес надання соціальних послуг має бути мінімальним. Відповідно до принципу субсидіарності передбачається здійснення фінансування та надання громадянам соціальних послуг на найнижчому рівні управління – на рівні територіальних громад через органи місцевого самоврядування.

Як переконує практика, такий підхід є сповна виправданим, оскільки представники місцевих органів влади краще обізнані з потребами в соціальних послугах, їх особливостями та іншими обставинами, врахування яких сприяє більш ефективній організації надання таких послуг. Фінансова децентралізація системи надання соціальних послуг та реалізація в цій системі принципу субсидіарності підвищує вірогідність здійснення видатків на надання таких послуг з сільських бюджетів. На практиці це буде означати внесення українськими законодавцями змін до ст. 88 Бюджетного кодексу України [15], які передбачають можливість спрямування соціальних видатків з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення безпосередньо на надання соціальних послуг державними і недержавними суб'єктами, що надають такі послуги.

Окремої уваги потребує *удосконалення фінансового механізму державного управління соціальними послугами в Україні*, реалізація якого значною мірою детермінує ефективність системи надання таких послуг. Фінансовий механізм

³² *Примітка.* Дотримання принципу субсидіарності означає, що держава, делегувавши НДО право щодо надання соціальних послуг, перестає бути монополістом, безпосереднім «провайдером» на ринку соціальних послуг та перетворюється в «арбітра», зберігаючи за собою право здійснення моніторингу за виконанням завдань, визначених соціальним замовленням, за якістю наданих соціальних послуг та ефективністю використання коштів, виділених відповідно до технічних завдань такого замовлення.

державного управління системою надання соціальних послуг значною мірою має базуватися на визначеному у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [249] пріоритеті в управлінні публічними фінансами – підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання.

Як вже було зазначено вище, чинне вітчизняне бюджетне законодавство базується на концепції, яка передбачає надання соціальних послуг апріорі через державні бюджетні установи, що фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Бюджетне фінансування спрямовується на утримання бюджетних установ, а не на адресне надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Така норма Бюджетного кодексу України [15] порушує принцип рівноправності доступу недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги до отримання фінансування та є серйозною проблемою, що не дає змогу реалізувати ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [242]. Відповідно до положень чинного бюджетного законодавства громадська організація не може фінансуватися за надання такої послуги, як забезпечення інваліда продуктами харчування, оскільки кошти на харчування інваліда «закладаються» при формуванні щорічного кошторису відповідної бюджетної установи в залежності від кількості утримуваних в ній інвалідів. Це призводить до штучного утримання клієнтів в стаціонарних установах і поширення практики безпідставного «залучення» нових підопічних (як правило, дітей з багатодітних чи малозабезпечених родин) до перебування в інтернаті [160].

Фінансування державних і комунальних суб'єктів, що надають соціальні послуги здійснюється на основі кошторису, а їх обсяги визначаються методом індексації виділених їм за минулий рік бюджетних коштів. Звісно, що кошторисне фінансування не спонукає бюджетні установи, що надають соціальні послуги та органи влади, яким вони підпорядковані до підвищення рівня ефективності їхньої роботи. Бюджетне фінансування спрямовується наразі на утримання бюджетних установ, а не надання соціальних послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Такий механізм

фінансування базується «паразитичному симбіозі», пристосованській тактиці вказаних бюджетних установ та органів влади, спрямований на утримання сукупності бюджетних установ, пов'язаних з наданням соціальних послуг без моніторингу та врахування обсягів і якості наданих ними послуг. Тобто, у державному та місцевих бюджетах дотепер не впроваджено сучасних механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надаватися неурядовими організаціями за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Ліва частина виділених державою бюджетних коштів за статтями Бюджетного кодексу України [15] спрямовується для фінансування надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу. За таких обставин державних суб'єктів, що надають соціальні послуги влаштовує стан - статус-кво, в збереженні якого вони зацікавлені, нехтуючи ефективністю надання соціальних послуг та зневажаючи запровадженням системи управління якістю таких послуг. Оцінка ж ефективності надання соціальних послуг державними суб'єктами, що надають соціальні послуги здійснюється виключно за показниками кількості осіб, що отримали такі послуги за звітний період, а їх якість залишається поза увагою Замовника. Варто відмітити, що вартість соціальної послуги у розрахунку на одну особу, що надається державними суб'єктами надання соціальних послуг, є значно вищою, ніж вартість їх надання недержавними суб'єктами.

З огляду на викладене вище, автор сповна поділяє точку зору вітчизняного науковця економіста Н. Павлюк, що фінансовий механізм державного управління системою надання соціальних послуг необхідно трансформувати шляхом поступового переходу від кошторисного до прямого фінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги [191]. Новим форматом фінансового механізму повинен стати державно-управлінський інструмент - замовлення соціальних послуг, в якій розпорядник бюджетних коштів стає повноцінним замовником соціальних послуг на користь третіх осіб – отримувачів таких послуг.

Аналізуючи сучасні реалії реалізації фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг, варто звернути увагу на

відсутність затвердженої методики розрахунку вартості надання соціальних послуг. В таких умовах перелік видів, зміст та обсяг соціальних послуг визначається фахівцем соціальної служби, до якої звернувся отримувач соціальної послуги [160]. Рішення про порядок надання соціальних послуг, доцільності платити за них приймається самостійно відповідним уповноваженим органом місцевого самоврядування, які є і Замовники соціальних послуг. В умовах нормативно-правової неврегульованості відносин надання соціальних послуг Замовники «уявно», тобто на власний розсуд, визначають вартість соціальних послуг та нівелюють ефективністю використання коштів, виділених на надання таких послуг. Як свідчить практика, в багатьох випадках прийняті Замовниками рішення щодо фінансування надання соціальних послуг розглядаються контрольно-ревізійними та правоохоронними органами, як протиправні або такі, що суперечать чинному антикорупційному законодавству. Подібні «прогалини» в нормативно-правовому врегулюванні є сприятливим середовищем для бюрократичних, протекціоністських і корупційних проявів, які виникають у відносинах між фізичними, юридичними особами та посадовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування в процесі організації фінансування надання соціальних послуг.

На заваді ефективного функціонування фінансового механізму державного управління системою надання соціальних послуг стоїть часткове впровадження або відсутність, затверджених *мінімальних державних стандартів якості таких послуг, системи ліцензування, акредитації суб'єктів*, що їх надають, як того вимагає Закон України «Про соціальні послуги» [242]. За таких умов взаємовідносини між Замовником соціальних послуг і суб'єктом, що надає соціальні послуги зорієнтовані не на виконанні сформульованого замовлення (у вигляді певного технічного завдання, яке включає в себе конкретні параметри, очікувані результати, позитивні зміни в цільовій групі одержувачів послуг та максимальну вартість соціальних послуг, яка розраховується відповідно до законодавства), а на забезпеченні процесу соціального обслуговування. Відсутність вказаних вище стандартів призводить до неналежного економічного

обґрунтування видатків на надання соціальних послуг і застосування несправедливого, «ручного», протекціоністського, корумпованого підходів при розподілі їх фінансування, які є сприятливим середовищем для корупції.

На сучасному етапі суспільного розвитку все більше науковців і практиків схиляються до точки зору, що основою для системи надання якісних соціальних послуг має стати перехід від застарілої моделі соціального обслуговування, що базується на утриманні закладів, до інноваційної моделі закупівель послуг, включаючи соціальні. У даній системі все більш очевидною постає потреба в новій філософії, а саме – в запровадженні державою *соціального замовлення* та укладання з суб'єктами, що надають соціальні послуги угоди, що передбачає певну їх самостійність, стимулює до підвищення рівня ефективності та відповідальності за якість таких послуг.

Соціальне замовлення, як інструмент організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг також залишається недостатньо врегульованим в Україні. Удосконалення цього інструменту, який базується на здійсненні державних закупівель соціальних послуг, необхідно здійснювати у контексті визначеного у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [249] завдання – соціальне замовлення має стати максимально прозорим та враховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель повинна бути ліквідована.

Незважаючи на те, що Постановою КМУ від 29 квітня 2013 р. № 324 затверджено Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів [220], і на даний час, цей інструмент не впроваджено в державно-управлінську практику. Низка питань, пов'язаних з здійсненням соціального замовлення, зокрема умови укладання договорів у системі надання соціальних послуг, відповідальність учасників тощо, об'єктивно потребують законодавчого втручання. Нечітко розмежованими є функції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг, а питання їх взаємодії – недостатньо врегульованими.

У ході впровадження соціального замовлення в систему надання соціальних

послуг в Україні необхідно врахувати, кращий досвід щодо соціального контрактування, який напрацьовано в зарубіжних країнах [283, с. 15-16], а саме :

впровадженню інструменту має передувати формування ринку соціальних послуг, забезпечення дотримання реальних умов конкуренції між суб'єктами системи надання соціальних послуг, що має супроводжуватися підвищенням якості таких послуг, зниженням витрат на їх надання та спрямуванням заощаджених коштів на інші соціальні потреби, створенням державою для суб'єктів надання послуг сприятливих умов для інвестування ресурсів у систему соціальних послуг;

впровадження соціального замовлення повинно бути тісно пов'язане з роздержавленням (демонополізацією) системи надання соціальних послуг, яке має базуватися на визначенні видів послуг, що можуть ефективно та якісно надаватися громадянам недержавними організаціям, та делегуванні їм повноважень і ресурсів у необхідних для цього обсягах, покладання на них відповідних обов'язків та відповідальності;

застосування комплексного підходу до впровадження соціального замовлення, що передбачає запровадження інших інструментів механізмів державного управління системою соціальних послуг, зокрема фінансового та нормативно-правового механізмів, інструменту міжсекторального державно-громадського діалогу та співробітництва з питань надання соціальних послуг тощо.

На думку автора, фінансовий, нормативно-правовий та організаційний механізми державного управління системою надання соціальних послуг є «наріжними». А відтак, в контексті процесу удосконалення на ці механізми необхідно звернути особливу увагу. Вирішення окреслених вище завдань сприятиме більш ефективному функціонуванню і розвитку системи надання соціальних послуг, а також реалізації Стратегії сталого розвитку України на період до 2020 року [249].

5.2.2 Удосконалення кадрового забезпечення, професійної та наукової підготовки фахівців системи надання соціальних послуг

У Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [251] та в відповідному плані заходів на 2013-2016 роки [216] акцентується увага на необхідності удосконалення кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні. Дійсно, кадрове забезпечення є важливим механізмом державного управління, невід'ємною компонентою системи надання соціальних послуг, чинником її ефективного функціонування та передумовою її розвитку в Україні особливо на рівні територіальних громад, у сільській місцевості, де потреба в таких послугах є особливо актуальною. Таку точку зору, обстоюють і експерти Центру перспективних соціальних досліджень Мінсоцполітики України та Національної Академії наук України [129].

Удосконалення цього механізму тісно пов'язане з постійним, систематичним виконанням визначених функцій (планування, добір, організація, навчання, оцінка, оплата праці, стимулювання, мотивування та ін.). На підставі результатів аналізу сучасного стану та проблем кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг можна окреслити шляхи його удосконалення. Врахувавши схему циклу базових фаз кадрового забезпечення системи надання соціальних послуг (див. Рис. 2.6), визначимо пріоритетні напрями удосконалення кадрового механізму державного управління цією системою, які проілюстровано на Рис. 5.5.

До пріоритетів удосконалення кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг, як це можна бачити на Рис. 5.5, віднесено укомплектування структур даної системи кадрами відповідної професійної підготовки та кваліфікації, мотивування до ефективної трудової діяльності, використання трудового потенціалу та оцінювання кадрів, їх професійний розвиток та соціальний захист. Актуальним питанням, яке потребує окремої уваги в контексті удосконалення кадрового механізму, є удосконалення форм та методів атестації.

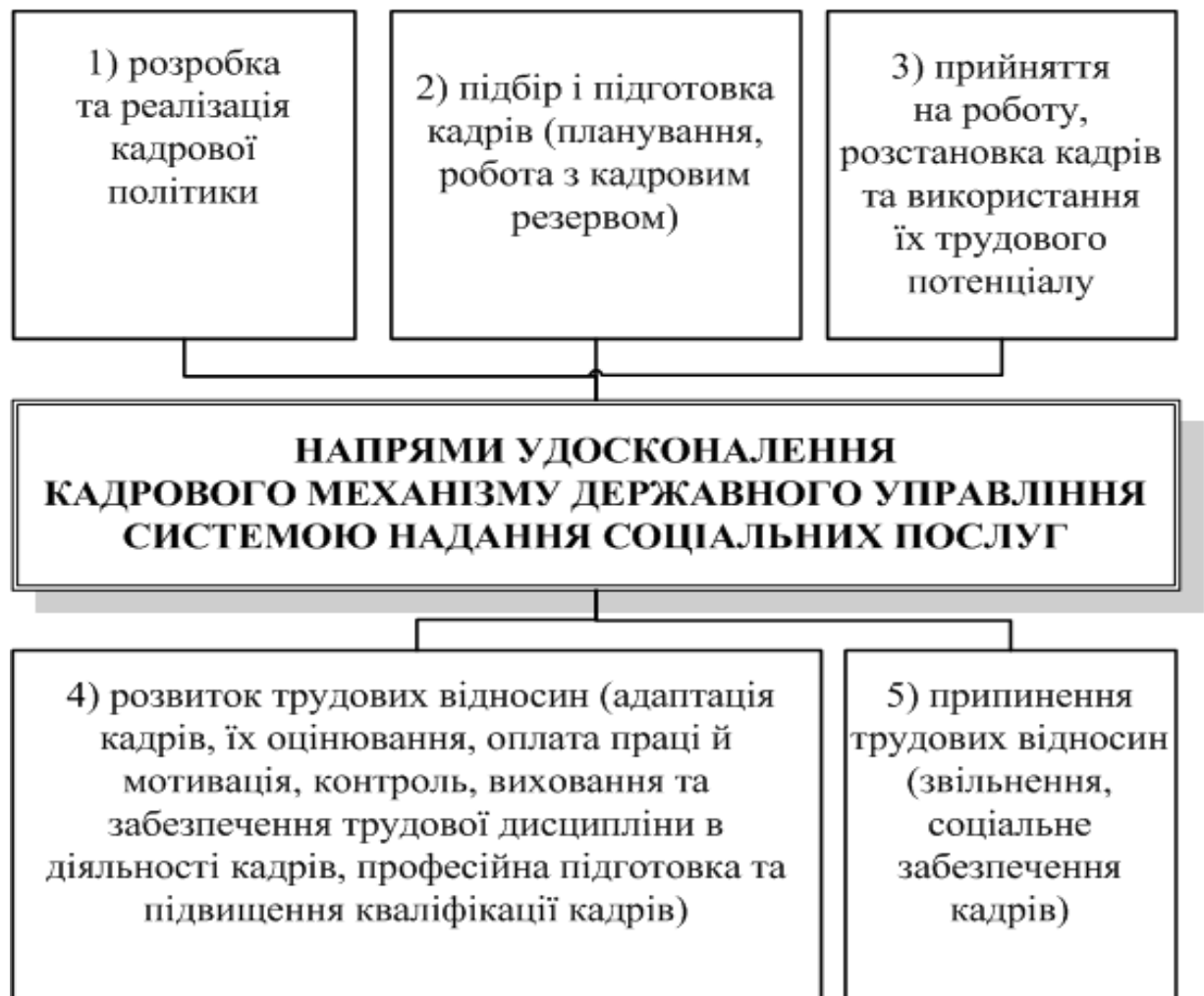


Рис. 5.5 Пріоритетні напрями удосконалення кадрового механізму державного управління системою надання соціальних послуг³³

На думку автора, освітньо-професійні програми підготовки соціальних працівників обов'язково мають базуватися на таких двох складових, як :

базова компонента, яка має бути зорієнтована на засвоєння базових теоретичних знань, зокрема вивчення відповідного нормативно-правового забезпечення, методичних та інших розпорядчих документів, що регламентують організацію надання соціальних послуг, зокрема процес планування та звітності, організацію моніторингу, оцінку якості таких послуг, ефективності їх надання;

професійна компонента, що спрямована на глибоке засвоєння відповідних практичних навиків надання соціальних послуг, здійснення соціального супроводу різних категорій населення відповідно до чинного законодавства, технології, методи, види та форми соціального обслуговування.

³³ Примітка. Розроблено автором.

З огляду на викладене вище, в освітньо-професійних програмах підготовки соціальних працівників повинні бути враховані психологічні та профорієнтаційні характеристики студента, профіль і специфіку соціальної служби, в якій він має намір працювати. Наприклад, якщо студент буде працювати в соціальній службі сім'ї, дітей та молоді, то в навчальних дисциплінах (загальна, дитяча, вікова та соціальна психологія, соціальна педагогіка, фізіологія тощо) повинна бути врахована специфіка роботи саме з цими категоріями населення, якщо в департаменті з надання соціальних послуг, то майбутній випускник повинен вміти складати план, робити обґрунтування, економічні розрахунки соціальних послуг, заповнювати звітну документацію. А відтак, навчальні дисципліни повинні бути спрямовані на вивчення відповідних функціональних завдань і обов'язків. Всупереч цій логіці, сьогодні у ВНЗ, що проводять підготовку соціальних працівників, вивчаються і виносяться на державні іспити дисципліни які не мають визначального значення в подальшій професійній діяльності випускника. Так, випускники Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут» складають іспит з соціології і захищають дипломну роботу, у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна» захищають дипломну роботу і складають державні іспити з соціології, соціальної психології, соціальної роботи [175, с. 67].

Для усунення недоліків в освітньому механізмі державного управління системою надання соціальних послуг, пов'язаних з низьким рівнем обізнаності випускників за фахом - соціальний працівник з профільними дисциплінами, що формують практичні навички роботи з конкретними категоріями, що перебувають в складних життєвих обставинах та управління соціальними закладами. При акредитації ВНЗ з спеціальності «соціальна робота» необхідно зобов'язувати керівників вносити в нормативну частину навчальних планів ВНЗ галузі знань 23 «Соціальна робота» дисципліни з державного управління системою соціального захисту населення, фінансового регулювання та обслуговування конкретних категорій населення. Професійна підготовка соціальних працівників обов'язково повинна бути спеціалізованою, чітко спрямованою на отримання певної

спеціалізації в системі надання соціальних послуг різним категоріям клієнтів(дітям-сиротам, інвалідам, людям похилого віку тощо).

У продовження викладено вище варто відмітити, що на сьогодні немає офіційно затверджених професійних спеціалізацій за напрямом підготовки «соціальна робота» освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліст і магістр. Як наслідок, студенти мають певний рівень обізнаності про систему соціального захисту населення, але в достатній мірі не отримують знання та не набувають вмінь та навиків з конкретного напрямку професійної діяльності, наприклад: з управління соціальними закладами, надання паліативної та хоспісної допомоги, з соціальної роботи з наркозалежними, соціальної роботи вдома, соціально-трудової адаптації, соціально-фізичної реабілітації тощо.

Розробленню видів спеціалізації підготовки соціальних працівників системи надання соціальних послуг має передувати здійснення ґрунтовного аналізу освітньо-кваліфікаційних характеристик галузі знань 23 «Соціальна робота» спеціальності «соціальна робота» та визначенні компетенцій фахової підготовки.

На думку автора, на період відсутності спеціалізацій галузі знань 23 «Соціальна робота», проблему укомплектування соціальних установ, закладів і служб фахівцями відповідного профілю роботи (соціальна робота вдома, соціальна робота з паліативної та хоспісної допомоги тощо) можна вирішити шляхом атестації соціальних працівників, фахівців що надають відповідні соціальні послуги. Критеріями такої атестації повинні стати набутий працівниками практичний досвід, знання, вміння та навички соціального обслуговування різних категорій клієнтів з надання соціальних послуг.

У зв'язку з підписанням Україною Болонської Декларації та перехід на підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавр-магістр, з'явилися певні прогалини, тому що в цьому переліку випадає два освітньо-кваліфікаційні рівні підготовки, що існували в старій моделі освіти України: *молодший спеціаліст* та *спеціаліст*. Як відомо, система надання соціальних послуг потребує соціальних робітників різних кваліфікацій, тому, що соціальні послуги надаються на трьох рівнях:

вищий рівень – планування, координація та контроль за наданням соціальних послуг (магістри);

середній рівень – обґрунтування, економічні обрахунки соціальних послуг, документальний супровід (бакалаври, спеціалісти);

нижній рівень – безпосереднє обслуговування та надання соціальних послуг (молодші спеціалісти – соціальні робітники).

При трансформації освітньо-кваліфікаційних рівнів за стандартами Болонської системи соціальні робітники випадають з цього переліку, що вимагає додаткових змін та перепрофілювання тих навчальних закладів які цю підготовку здійснювали і запровадження змін нормативно-правового характеру в освітньо-кваліфікаційних рівнях.

Болонська система освіти націлена на практичну складову підготовки фахівців, тоді як успадкована Україною від СРСР система професійної освіти базувалася на двох складових : теоретично-методологічній та практичній, а спеціалізація професії передбачає, насамперед, науково-педагогічну та науково-дослідну підготовку [116, с. 473]. Калькування зарубіжних освітніх технологій без врахування набутого позитивного досвіду минулого може призвести до втрати теоретично-методологічної складової навчального процесу, що знизить рівень професійності фахівця системи надання соціальних послуг.

Важливою компонентою засвоєння теоретичних знань, формування практичних вмінь і навиків у майбутніх соціальних працівників є практика, яка повинна бути зорієнтована безпосередньо на професійну практичну діяльність, пов'язану з наданням соціальних послуг. Поверхневий аналіз зарубіжного досвіду, набутий в окремих розвинених країнах світу, переконливо свідчить, що в ході навчального процесу фахівців з спеціальності «соціальна робота» значну увагу приділяється практичній складовій, поєднання навчання в ВНЗ і практики у соціальних закладах. Наприклад, у Великобританії, Німеччині та Франції термін виробничої практики вказаних фахівців складає від 9 до 12 місяців. при цьому більшість країн сприяють роботі своїх студентів за кордоном. Увагу автора привернув вид практики в Німеччині, особливістю якої є те, що під час її

проходження майбутні фахівці з соціальної роботи не тільки проходять практику під керівництвом досвідчених практиків, але й працюють та отримують частково за це заробітну плату. Саме професійна практика є вирішальною в оцінюванні знань, вмінь та навиків студентів та у виборі ними спеціалізації. Після успішного закінчення професійної практики та стажування випускник, за умов наявності вакансії та виявленого ним бажання, може працевлаштуватися на цьому ж місці.

Екстраполюючи описаний вище німецький досвід стажування на реалії вітчизняної практики в системі надання соціальних послуг, необхідно відмітити, що ст. 29 Закону України «Про зайнятість населення» [212] учням і студентам передбачено право проходити стажування в організаціях, на підприємствах за професією (спеціальністю), за якою здобувається освіта. Втім, при проходженні такої практики існують обмеження, ключовим з яких є те, що посилаючись на положення вказаної статті закону [212] роботодавець, наймаючи особу на тимчасові неоплачувані робочі місця, має можливість не сплачувати і в більшості випадків не сплачує їй заробітну плату. Ймовірність прийняття випускника на роботу після успішного закінчення ним професійної практики, стажування на цьому ж місці є невеликою.

Важливою компонентою навчального процесу, практики повинна стати, як у країнах Європи, активна участь студентів у волонтерській, суспільно корисній діяльності, різних заходах громадських організаціях, що надають соціальні послуги. До важливих здобутків європейських систем професійної підготовки соціальних працівників, які можуть бути запровадженні в Україні, слід віднести : різноманітність моделей практичної(спеціалізованої на конкретну категорію населення) підготовки фахівців; поєднання теорії та практики (спрямованість на отримання теоретичних знань, розвиток практичних умінь і навиків щодо творчого, нестандартного вирішення проблем отримувачів соціальних послуг тощо); чітку координацію діяльності між ВНЗ і соціальними закладами [261].

Аналіз навчальних планів вітчизняних ВНЗ показав, що години виділені на практичну підготовку в значній мірі відрізняються, варіюються та складають розрив від 10 % до 30% навчального часу [150, с. 37].

Звісно, що такий розрив у годинах навчального навантаження студентів є неприпустимим. А відтак, необхідно обґрунтовано, за єдиним показником встановити необхідний для практичної підготовки студентів відсоток з чітким його дотриманням всіма вузами України зі спеціальності «соціальна робота».

З огляду на проаналізоване вище, результати спостереження та набутий автором досвід, можна внести пропозицію щодо необхідності налагодження зв'язків, співпраці між Мінсоцполітики України і МОН України з питань розроблення організаційно-адміністративної структури практичної підготовки студентів ВНЗ, визначення матеріальної мотивації працівників системи соціального захисту та забезпечення відповідного контролю зі сторони ВНЗ щодо проходження практики студентів в організаціях, установах, закладах та соціальних службах з акцентуванням уваги на якості її проведення.

Потребує невідкладного вирішення питання навчально-методичного забезпечення навчального процесу з спеціальності «соціальна робота». На сьогодні розроблення методичного забезпечення навчального процесу для галузі знань 23 «соціальна робота» відбувається вкрай повільно. Внаслідок чого студентам доводиться використовувати для навчання підручники «старого» зразка, затверджених МОН ще в 1996 р. для галузі знань 0402«Соціологія», на базі якої до 2007 р. здійснювалася професійна підготовка соціальних працівників. Організаційні недоліки у вирішенні вказаного питання певною мірою пов'язані з неналежним фінансуванням процесу створення пакетів навчально-методичних комплексів, нових підручників, посібників, найбільш важливими з яких є технології та специфіка надання соціальних послуг, профілактика соціально-економічних явищ серед маргінальних груп, інноваційні підходи до соціального обслуговування різних груп населення, управління соціальними послугами та ін. Зволікання з вирішенням цього питання негативно позначається на якості професійної підготовки соціальних працівників та, як наслідок, – на якості соціального обслуговування та наданні соціальних послуг.

На підставі викладених вище результатів аналізу можна сформулювати основну мету навчання та підвищення кваліфікації соціальних працівників –

забезпечення відповідного рівня професійної компетенції працівника на яку він претендує або вже займаній ним посаді, а також формування кадрового потенціалу, як на центральному так і на регіональному рівнях. Звісно, що державними замовниками навчання та підвищення кваліфікації фахівців на центральному рівні повинні стати Міносвіти та Мінсоцполітики, а виконавцями – центри підвищення кваліфікації та ВНЗ.

Освітньо-професійні програми навчання, підвищення кваліфікації соціальних працівників повинні бути спрямовані на формування, розвиток і вдосконалення професійних, комунікативних, організаторських, творчих, лідерських та інших компетентностей вмінь і навиків. Важливо, щоб розроблення таких програм було взаємопов'язане з іншими інструментами державного управління системою надання соціальних послуг, зокрема державними стандартами соціальних послуг, критеріями якості таких послуг та базувалося на сучасних відповідних освітніх вимогах, формах, методах і засобах навчання. З огляду на вище викладене слід зазначити що удосконалення освітнього механізму державного управління сферою соціальних послуг забезпечить високий рівень підготовки фахівців з соціальної роботи, які є головними виконавцями та надавачами соціальних послуг і як наслідок вплине і на якість цих послуг.

Узагальнюючи вище викладене, можна визначити *напрями удосконалення кадрового та освітнього механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні*, а саме : підвищення статусу соціальних працівників, фахівців, що надають соціальні послуги, їх соціальної захищеності шляхом дотримання соціальних гарантій державою на отримання пристойної зарплати від роботодавця, своєчасності її виплати, створення належної мотивації працівників до покращення результатів праці; запровадження системи оплати праці соціальних працівників, яка базується на складності виконуваної ними роботи, її обсягах, підвищення престижу професії їх соціальних гарантій та посилення відповідальності соціальних працівників за результати праці; гарантування безпеки життя і здоров'я соціальних працівників, створення належних умов праці на їх робочому місці, усунення або зменшення негативного впливу шкідливих

факторів середовища, в якому вони працюють; підвищення якості професійної освіти шляхом безперервного відновлення знань і кваліфікації, удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації соціальних працівників і фахівців; оцінювання результатів професійної діяльності та атестації соціальних працівників на базі стандартів якості надання соціальних послуг, формування трудової культури соціальних працівників; розроблення та впровадження на державному рівні уніфікованої моделі фахової підготовки соціальних працівників за спеціалізацією, єдиних стандартів ліцензування та акредитації галузі знань 23 «Соціальна робота»; проведення професійного навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на безперервній основі та з урахуванням специфіки надання соціальних послуг і управління ними; збалансування попиту та пропозиції робочої сили на ринку праці, подолання негативної тенденції знецінення праці соціального працівника, яка призводить до поширення бідності серед цієї категорії працюючого населення; детінізація ринку праці, легалізація зайнятості через зменшення рівня тіньової економіки, запобігання корупційним проявам, іншим зловживанням роботодавців у трудових відносинах; забезпечення працевлаштування випускників вищих навчальних закладів за фахом соціальний працівник, запровадження дієвого інструменту впливу – надання першого робочого місця випускникам спеціальності «соціальна робота»; прогнозування потреби у підготовці кваліфікованих кадрів та фахівців з вищою освітою для системи надання соціальних послуг; розроблення та реалізація вітчизняної кадрової політики системи надання соціальних послуг, її гармонізація з відповідними вимогами, нормами та стандартами ЄС; розширення кола спеціалізацій професійної підготовки фахівців (фахівець із соціальної роботи вдома, фахівець із соціальної роботи з сім'ями, соціальний працівник з догляду вдома, фахівець з фізичної реабілітації, соціальний працівник з хоспісної та паліативної допомоги тощо), які можуть залучатися до надання соціальних послуг широкого спектру; проведення аналізу освітньо-кваліфікаційної характеристики та компетентностей спеціальності «соціальна робота».

Базою нових знань і підґрунтям для удосконалення державного управління

системою надання соціальних послугам є *науково-прикладний механізм*. Інноваційна діяльність у системі надання соціальних послуг повинна базуватися на врахуванні результатів ґрунтовних наукових досліджень у цій системі, розробленні нових моделей професійної діяльності соціальних працівників, вирішення ними соціальних проблем, на вивченні та поширенні відповідних кращих практик і досвіду, напрацьованого в Україні, а також у зарубіжних країнах. Інноваційні форми та підходи професійної діяльності в системі надання соціальних послуг не з'являються випадково, оскільки передумовою їх виникнення є цілеспрямоване проведення ґрунтовних наукових досліджень. Оскільки джерелом нововведень та інновацій у вказаній системі є науково-прикладні дослідження, то забезпечення подальшого розроблення механізмів державного управління соціальними послугами повинна відбуватися постійно на теоретичній та науково-прикладній основі.

Здійснюючи соціальний захист військовослужбовців(постраждалих в зоні АТО), що потребують сьогодні різних видів протезування та соціальних послуг, державі необхідно розробити механізм державного управління соціальними послугами, який би забезпечував такі послуги вчасно, в повному обсязі та відповідно до потреб. Зрозуміло, що надання соціальних послуг повинно базуватися на інноваційних розробках науково-технічного прогресу. Важливо також, розробити відповідні інструменти державного управління, які сприятимуть та будуть стимулювати проведення технологічних, пошукових та проектно-пошукових робіт з виготовлення експериментально-дослідних зразків продукції для осіб з вадами здоров'я та особливими потребами, а в подальшому – налагодити серійне виробництво такої науково-технічної продукції, товарів, обладнання тощо.

Ґрунтовних науково-прикладних досліджень потребують також вразливі категорії населення, що перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема діти-сироти, інваліди, люди похилого віку та ін.

Як зазначалося вище, процес соціального обслуговування громадян характеризується складністю та багатогранністю. Його умовно можна поділити на

такі базові складові : теоретична та практична підготовка; результати науково-дослідної роботи в галузі. На думку автора, професійну підготовку фахівців для галузі знань 23 «Соціальна робота» повинні супроводжувати не тільки результати наукових досліджень, а й науково-дослідна робота магістрантів, викладачів, що проводять професійну підготовку та професіоналів-практиків які безпосередньо працюють в системі надання соціальних послуг.

Між теоретичною та практикою підготовкою майбутніх соціальних працівників не існує тісного взаємозв'язку. Так, у розроблених і застосовуваних на даний час навчальних програмах приділяється здебільше увага вивченню загальним теоретичним аспектам системи соціального захисту населення та нівелюється практична компонента, має місце відірваність теорії та практики професійної підготовки соціальних працівників. До викладання дисциплін галузі знань 23 «Соціальна робота» не залучаються фахівці-практики, що перешкоджає передачі набутих ними практичних знань, навиків і позитивного досвіду. На сьогодні де-факто в глухому куті знаходиться система стимулювання та мотивації викладачів-практиків до викладання дисциплін, а тим більше проведення науково-прикладних досліджень. А відтак, необхідно розробити шкалу мотивації для професіоналів-практиків, яка б за результатами науково-прикладних досліджень та передачі позитивного досвіду забезпечувала б їх кар'єрний ріст, підвищення кваліфікації, матеріальне стимулювання тощо.

Сьогодні є витребувана часом потреба в розгортанні та проведенні фундаментальних наукових досліджень, результати яких гостро потрібні для професійної підготовки фахівців у галузі знань 23 «Соціальна робота», зокрема наукові засади, розроблення проблем і визначення шляхів формування знань і умінь, методик і технологій надання соціальних послуг та ін. Науково-професійна підготовка соціальних працівників повинна носити випереджувальний характер. Іншими словами, фахівці для системи надання соціальних послуг повинні опанувати та вміти практично застосовувати новітні технології, інноваційні методи роботи, елементи передової вітчизняної та кращої зарубіжної практики. Зрозуміло, що всі необхідні для професійної діяльності соціального працівника

знання та вміння повинні базуватися на результатах фундаментальних та прикладних наукових дослідженнях галузі знань 23 «Соціальна робота». Викладене вище дає підстави стверджувати, що галузь знань 23 «Соціальна робота» є не тільки сферою професійної підготовки фахівців, але має стати й окремою галуззю науки в Україні.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної системи соціальних послуг галузь знань 23 «Соціальна робота» слід розглядати не в контексті економіки, права, соціології, психології тощо, а створити як окрему галузь науки, яка повинна вивчати та досліджувати соціальні проблеми, різні аспекти науково-прикладної діяльності в галузі соціального захисту та обслуговування населення куди входить система надання соціальних послуг. Підготовка науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах України повинна мати розроблені на науковому рівні теоретико-методологічні засади, на яких мають базуватися навчальні програми підготовки фахівців, здатних не тільки до повсякденної кропіткої практичної роботи, але готових і спроможних поглиблювати науково-прикладні основи державного управління соціальними послугами в сучасних умовах розвитку українського суспільства, стратегічним вектором якого є європейська інтеграція.

5.2.3 Пріоритети вдосконалення інформаційного механізму і державно-громадського співробітництва в системі надання соціальних послуг

До важливих напрямів удосконалення системи надання соціальних послуг слід віднести інформаційний механізм державного управління вказаною системою (див. *Рис. 1.1*, *Рис. 1.2*). Про необхідність удосконалення інформаційного забезпечення наголошується в Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [251], в якій звертається увага на неналежний його стан, що призводить до низки проблем, які ускладнюють надання соціальних послуг. А відтак, інформаційне забезпечення даної системи віднесено до пріоритетів реалізації вказаної вище Стратегії.

З метою удосконалення інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг важливо, щоб було враховано та дотримано: міжсекторальний підхід у процесі прийняття відповідних управлінських рішень на різних його етапах; специфіку діяльності посадовців державно-управлінських структур, недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги; інтереси та потреби категорій громадян, що отримують такі послуги.

Інформаційне забезпечення повинно сприяти прийняттю управлінських рішень, пов'язаних з системою надання соціальних послуг у спосіб гнучкий, швидкий у реагуванні на індивідуальні потреби, запити отримувачів таких послуг. Інформаційний механізм детермінує в значній мірі виконання таких важливих завдань державного управління системою надання соціальних послуг, як: моніторинг за якістю таких послуг, ефективністю їх надання, цільовим використанням виділених бюджетних коштів; контроль за дотриманням і виконанням суб'єктами, що надають соціальні послуги визначених державних стандартів, ліцензійних умов; аналіз ендогенних та екзогенних факторів, що впливають на надання соціальних послуг, прогнозування обсягів, категорій населення для їх надання; організація експертизи проблемних ситуацій в даній системі; розроблення та ухвалення відповідних нормативно-правових актів (законодавчих та підзаконних), оперативних управлінських рішень; аналіз обґрунтованості та юридичної правомірності прийнятих рішень.

У контексті проаналізованого в підрозділі 4.3 першочерговим постає завдання розроблення та реалізація *державної інформаційної політики в системі надання соціальних послуг*, яку необхідно розробляти та реалізовувати на таких державно-управлінських принципах, як демократизм, верховенство права громадян, відкритість і прозорість, систематичність та ін.

Складовою такої політики має бути *інформування громадськості* – регулярне вжиття заходів щодо поширення, донесення до населення в цілому та певної соціальної групи осіб інформації про соціальні послуги різними засобами та способами комунікації.

На нашу думку, необхідно забезпечити проведення інформування населення

про соціальні послуги на таких засадах, як [214]:

доступності подання інформації – інформаційне повідомлення має бути простим і легким у сприйнятті та розумінні, незалежно від досвіду людини, її знань, інтелектуального рівня тощо;

забезпечення повноти і об'єктивності інформації – інформування населення про систему надання соціальних послуг повинно бути спрямоване на створення умов для ефективного задоволення зацікавлених сторін, громадськості в цілому інформаційних потреб про соціальні послуги в достатніх обсягах і повноті, забезпечення їм доступу до інформації шляхом широкого використання інформаційних систем і технологій тощо;

своєчасності та врахування потреб різних соціальних груп;

рівності інтересів отримувачів і надавачів соціальних послуг;

толерантності (без дискримінації осіб, що потребують соціальних послуг);

двосторонньої комунікації (передача інформації про соціальні послуги та отримання зворотного зв'язку від отримувачів таких послуг, громадськості, зацікавлених сторін);

міжгалузевої взаємодії в збиранні та поширенні інформації.

До ключових завдань інформування населення про соціальні послуги також відносять забезпечення :

населення в повних обсягах необхідними відомостями про отримання соціальних послуг та суб'єктів, що надають такі послуги;

відомостями про соціальні послуги галузевих працівників, до повноважень яких віднесено інформування населення про такі послуги [266, с. 10].

З метою проведення належної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення суб'єктам інформування населення про соціальні послуги доцільно :

розробляти та розповсюджувати перераховані вище інформаційні матеріали щодо надання соціальних послуг (перелік соціальних послуг, суб'єктів що надають такі послуги тощо) в соціальних установах, закладах, організаціях, в інших місцях знаходження вразливих верств населення;

облаштувати інформаційні куточки, тобто інформаційно-функціональний

простір, в якому доцільно розташувати інформаційні стенди, дошку оголошень, пілони, роздаткові друковані матеріали тощо, з якими відвідувачі можуть самостійно ознайомитися;

завести та підтримувати веб-сторінки, які зможуть виконувати такі важливі функції, як інформування населення про організації та порядок надання соціальних послуг та функціонування суб'єктів, що надають такі послуги, написання електронного звернення на веб-сторінці та отримання консультації з питань отримання послуги, подання електронних скарг, заяв, пропозицій, заповнення відповідних бланків формулярів, отримання зразків заповнення та ін.

З огляду на викладені в підрозділі 4.3 результати соціологічного дослідження [291] суб'єктам, що надають соціальні послуги, місцевим органам виконавчої влади та виконавчим органам місцевого самоврядування доцільно організувати «гарячі» телефонні лінії (телефонного консультування) та проведення особистого консультування щодо надання соціальних послуг. Важливо створити комфортні умови для отримання населенням консультацій.

В умовах сьогодення все більшої важливості має набувати така складова інформаційного механізму державного управління функціонування системи надання соціальних послуг, як розроблення, впровадження та практичного використання в даній системі сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій (далі – ІКТ). У цьому контексті важливо на державному рівні забезпечити створення, розвиток і захист національних і місцевих автоматизованих систем інформування про соціальні послуги (далі – АСІ), відповідних інформаційно-телекомунікаційних мереж та інфраструктури, інтегрування їх в єдиний інформаційний простір, забезпечити сумісність і взаємодію таких систем, а також інформаційну безпеку суб'єктів, що надають та отримують соціальні послуги [281].

А відтак, невідкладним є питання запровадження на базі сучасних інформаційних технологій *автоматизованої інформаційної системи соціальних послуг* (далі – АІССП), в якій можна буде здійснювати сукупність організованих процесів, пов'язаних з автоматизованим збиранням, зберіганням, обробкою,

оновленням, пошуком, відображенням та виданням інформації, необхідної для ефективного функціонування системи надання соціальних послуг. АІССП дає також змогу систематизувати та аналізувати інформацію для підготовки рішень щодо системи соціальних послуг та для інформування про такі послуги. Базовими складовими АІССП є інформаційні ресурси, персонал, організаційно-технічні засоби, технології, методи, процедури та інструменти обробки інформації, носії інформації. АІССП повинна бути інтегрованою у систему інформаційного забезпечення соціального захисту, яка здійснює відповідну інформаційну підтримку ЦООВ, місцевих органів державної влади, до компетенції яких віднесено питання соціального захисту, соціальних закладів тощо.

Визначення змісту АІССП та здійснення управління нею слід віднести до відання Мінсоцполітики та його територіальних підрозділів департаментів, управлінь, які за функціональними обов'язками забезпечують діяльність системи надання соціальних послуг. До ключових завдань АІССП слід віднести:

- постійне її поповнення необхідною інформацією;
- своєчасне забезпечення її відповідних споживачів достовірними даними;
- збирання, обробку відомостей про стан та результати роботи об'єктів управління для подання цієї інформації у вищестоящі органи;
- аналітичну обробку інформації, яка необхідна для прийняття управлінських рішень в системі надання соціальних послуг.

Функції АІССП можна поділити на :

- підготовчі – фіксацію, збирання та збереження первинних даних;
- основні – пошук, обробка, оформлення, розповсюдження передача інформації, обробка звернень громадян та переадресування її для реагування, контроль за виконання відповідних рішень, база для стратегічного планування соціальних послуг, за складанням звітних інформаційних документів тощо.

Ефективність і дієвість АІССП у здійсненні державного управління соціальними послугами залежать від впорядкування інформаційних потоків, їх обсягів та якості, а також своєчасності проходження на всіх рівнях управління. АІССП має єдиний центр збирання, збереження і розподілу інформації, що

забезпечує взаємодію діяльності відповідними регіональними структурами. Центр інформації АІССП буде інформувати регіональні структури, інформаційні системи соціального захисту населення про соціальні послуги, допомоги, виплати, які отримує особа, що дасть змогу мінімізувати зловживання недобросовісними громадянами соціальними видатками.

Звісно, що АІССП потребує освоєння персоналом суб'єктів, що ухвалюють пов'язані з соціальними послугами рішення та здійснюють інформування про такі послуги сучасних інформаційних технологій, з одного боку, та створення автоматизованих робочих місць, з іншого боку. Незважаючи на те, що ІКТ та АСІ дають змогу підвищувати ефективність державного управління соціальними послугами, але цього недостатньо. Ефективне функціонування системи соціальних послуг в Україні залежить від комплексного розроблення та впровадження інших механізмів державного управління соціальними послугами, зокрема фінансового, нормативно-правового, кадрового та організаційного.

З огляду на викладене вище важливо забезпечити дотримання державно-управлінських принципів *відкритості* та *прозорості*, а також створити для отримувачів соціальних послуг рівні можливості для реалізації права вибору провайдерів на ринку таких послуг. З цією метою доцільно запровадити Реєстр ліцензованих суб'єктів, що надають соціальні послуги, який обов'язково має бути надрукованим і доступним для громадськості, розміщеним в електронному форматі на офіційній веб-сторінці органу уповноваженого з питань ліцензування та регулярно поновлюватися ним. Оприлюдненню підлягають всі необхідні матеріали, крім інформації, яка містить конфіденційні відомості про ліцензіатів.

У контексті викладеного вище та приймаючи до уваги результати дослідження, проведеного у підрозділі 4.3 дисертації, вважаємо за доцільне активніше та ширше використовувати державно-громадського консультування з питань надання соціальних послуг. На нашу думку, проведенні таких *консультацій з громадськістю* мають дати органам державної влади, місцевого самоврядування, мешканцям територіальної громади, зацікавленим сторонам змогу отримати такі основні переваги та позитивні наслідки.

1. Покращення якості надання соціальних послуг, зокрема шляхом прийняття більш виважених, дієвих та ефективних управлінських рішень щодо надання соціальних послуг. Внаслідок активної участі громадян у консультаціях, висловлені ними побажання, пропозиції тощо враховуються у процесі прийняття рішень щодо підвищення якості цих послуг.

2. Удосконалення підходів до надання соціальних послуг. Консультації дають органам виконавчої влади та місцевого самоврядування змогу отримувати об'єктивну інформацію про потреби громадян, що, у свою чергу, уможливорює адекватно реагувати на них, впливати на провайдерів соціальних послуг, розробляти більш дієві та ефективні методи їх надання, а також визначати пріоритетні напрями розвитку.

3. Підвищення рівня довіри громадян до держави. Участь громадян у консультаціях підвищує їх обізнаність стосовно діяльності місцевих органів влади щодо надання соціальних послуг, часто сприяє підвищенню рівня їх довіри до держави. Консультації створюють для громадян можливості «бути почутими» владою, впливати на розроблення та ухвалення рішень, пов'язаних з наданням соціальних послуг. Це й дає громадянам змогу реалізовувати право на управління державними справами, спонукає їх до проникнення відповідальністю і відчуття причетності до вирішення важливих суспільних питань.

Аналіз зарубіжного досвіду дає підстави стверджувати, що при проведенні консультацій з громадськістю важливо враховувати і такі фактори, як потреби і пріоритети населення, які можуть суттєво відрізнятися залежно від віку, соціального статусу, віросповідання, статі, місця проживання тощо. Громадяни, які потребують соціальні послуги, є зачасти особами вразливими, які пережили психологічні травми, мають фізичні вади, невпевнені в собі, тощо. Необхідно враховувати цю особливість під час проведення консультацій: у таких випадках важливо створити атмосферу, яка б сприяла більш об'єктивному висловленню такими громадянами своїх думок, оцінок, побажань.

До чинників, які позитивно впливають на проведення консультацій з громадськістю щодо надання соціальних послуг є гнучкість, правильний вибір

відповідного рівня для її проведення, переліку питань, що мають бути чітко визначеними, важливими за значущістю та безпосередньо стосуватися певних груп населення. У ході проведення консультацій важливо встановити тісні взаємозв'язки між представниками державних, приватних суспільних секторів, а також громадськістю, що створює підґрунтя для здійснення міжсекторального співробітництва щодо надання соціальних послуг.

Підвищення ролі громадських організацій у форматі державно-громадського міжсекторального співробітництва з питань надання соціальних послуг як пріоритетного напрямку удосконалення державного управління соціальними послугами. Практика свідчить, що процес залучення відповідними органами державної влади громадських, благодійних та релігійних організацій до надання таких послуг є хаотичним, епізодичним та одним із чинників, що зумовлює низький рівень ефективності функціонування вітчизняної системи надання соціальних послуг. Разом з тим, громадські організації реалізують низку інноваційних проектів, пов'язаних з наданням соціальних послуг, підвищенням рівня професіоналізму соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги. В реаліях сьогодення України громадські організації помітно активізували свою участь у формуванні та розвитку ринку соціальних послуг.

У контексті розгляду питання фінансування вітчизняних недержавних організацій варто відмітити, що в умовах значного скорочення зовнішнього фінансування ймовірним джерелом підвищення їх доходів та фінансового забезпечення може бути надання права на здійснення ними комерційної діяльності. Здійснення такої діяльності громадськими організаціями безпосередньо не передбачено чинним в Україні законодавством, оскільки їх віднесено до непідприємницьких товариств.

До того ж, відповідно до ліцензійних умов, визначених українським законодавством про ліцензування, ліцензію на здійснення певних видів господарської діяльності можуть отримувати суб'єкти господарської діяльності, а не безпосередньо громадські організації. Втім, ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [242] визначено, що суб'єктами, що надають соціальні послуги

можуть бути підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, тобто і громадські організації.

Викладене в поданих вище підрозділах дисертації, а також аргументи вітчизняних експертів [247, с. 45] свідчать про існування не тільки колізій, пробілів у вітчизняному законодавстві, але й серйозних упущень у ньому. Мова ведеться про позбавлення недержавних організацій права здійснювати комерційну і господарську діяльність, що суперечить нормам права відповідного європейського законодавства, зокрема в частині правового статусу неурядових організацій. Так, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (№. CM/Rec. (2007) 14) визначено, що держави-члени цієї організації повинні надати громадським об'єднанням право здійснювати вільно, безпосередньо та на законних підставах будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність. А відтак, нагальним постає питання усунення цього недоліку шляхом внесення відповідних змін і доповнень в положення статей Бюджетного Кодексу України, до інших законодавчих та нормативно-правових актів.

В умовах скорочення зовнішнього фінансування потенційним джерелом фінансового забезпечення, посилення життєздатності громадських організацій та розвитку соціального капіталу в Україні могло би стати здійснення ними комерційної господарської діяльності. Відповідно до норм чинного українського законодавства громадські організації відносяться до непідприємницьких товариств, а здійснення безпосередньо такої діяльності їм не передбачено. Такі норми не враховують рекомендацій міжнародного законодавства щодо правового статусу недержавних організацій, відповідно до яких громадським об'єднанням має бути надано право здійснювати на законних підставах безпосередньо будь-яку економічну, господарську або комерційну діяльність.

Удосконалення інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг та його інструменту – державно-громадського міжсекторального співробітництва з питань надання соціальних послуг - повинно базуватися на налагодженні та підтримці партнерських відносин між сторонами, соціального діалогу на національному, регіональному, галузевому

і локальному рівнях, що дасть змогу збалансувати інтереси зацікавлених сторін, розробляти спільні рішення щодо удосконалення надання соціальних послуг.

Висновки до розділу 5

Результати, які отримано в ході визначення та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, дають підстави зробити такі висновки.

1. Доведено, що розроблення Концепції модернізації системи надання соціальних послуг в Україні є необхідною умовою удосконалення механізмів державного управління цією системою. Визначено базові компоненти Концепції : мету – підвищення ефективності функціонування системи надання соціальних послуг; принципи; механізми; пріоритети, стратегічні цілі та завдання, які виокремлено в періоди короткостроковий (розв'язання питань, пов'язаних з наданням соціальних послуг категоріям осіб, які потрапили в складні життєві обставини та невідкладно їх потребують), середньостроковий (адаптація національної системи соціальних послуг до відповідних нормам, стандартів ЄС) і довгостроковий (запобігання виникнення складних життєвих обставин для соціально вразливих груп населення, їх соціальне інтегрування); очікуванні результати. Визначено й обґрунтовано екзогенні фактори (глобалізація, політичний, економічний, соціально-демографічний, науково-технологічний), що впливають на функціонування і розвиток системи надання соціальних послуг.

2. Визначено шляхи удосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг :

нормативно-правового – гармонізація законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють надання соціальних послуг в Україні до відповідних вимог, норм і стандартів законодавства Євросоюзу; внесення змін і доповнень до Кодексів України Бюджетного, Господарського, Цивільного та Податкового, інших законодавчих актів України в частині забезпечення для всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги рівних можливостей доступу до отримання

бюджетного фінансування; розроблення та прийняття підзаконних актів, які регламентують механізми державного управління соціальними послугами;

фінансового – фінансувати систему соціальних послуг у повних обсягах і за окремою статтею соціальних видатків з Державного бюджету України, підвищити ефективність використання бюджетних видатків на соціальні послуги; врегулювати бюджетне законодавство в частині можливості спрямування бюджетних соціальних видатків недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги; здійснити перехід від кошторисного фінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги до механізму прямого фінансування – замовлення соціальних послуг; ухвалити програму державних гарантій, в якій передбачити надання безоплатних соціальних послуг за їх видами, диференційовані нормативи фінансування в розрахунку на одну особу та з врахуванням якості надання таких послуг, нормативи фінансових витрат на одиницю обсягу соціальної послуги;

кадрового – запровадження системи оплати праці соціальних працівників, яка базується на складності та обсягах виконуваної ними роботи, підвищення престижу професії, соціальних гарантій соціального працівника; оцінювання результатів професійної діяльності та атестація соціальних працівників за стандартами якості надання соціальних послуг; розроблення та впровадження на державному рівні уніфікованих моделей фахової підготовки соціальних працівників відповідно до спеціалізації, єдиних стандартів ліцензування, акредитації спеціальності «соціальна робота»; проведення професійного навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовки кадрів на безперервній основі та з урахуванням специфіки надання соціальних послуг; запровадження системи моніторингу та прогнозування потреб у кваліфікованих кадрах, фахівців у системі соціальних послуг; детінізація ринку праці, запобігання корупції, іншим зловживанням роботодавців у трудових відносинах; забезпечення працевлаштування випускників за фахом соціальний працівник; здійснення кадрової політики в системі надання соціальних послуг, гармонізація її з вимогами, нормами та стандартами ЄС;

освітнього – розробити, запровадити уніфіковані плани професійного

навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації фахівців для системи соціальних послуг, складовими якої мають бути відповідні державні професійні стандарти, система ліцензування, акредитації ВНЗ за напрямом підготовки «соціальна робота»; покращити фінансування системи соціальних послуг; посилити взаємодію між Мінсоцполітики і МОН України, між ВНЗ і суб'єктами, що надають соціальні послуги, територіальними органами соціального захисту, освіти, представниками міжнародних проектів з питань удосконалення підготовки соціальних працівників;

інформаційного – забезпечити населення необхідними відомостями про отримання таких послуг і суб'єкти, що їх надають; створити єдину базу даних отримувачів соціальних послуг, інтегрування її в єдину систему обліку надання соціальних виплат і допомоги, яка функціонує в системі соціального захисту населення; впровадити такі інструменти інформування населення про соціальні послуги, як веб-сторінки, телефонні «гарячі» та консультативні лінії, он-лайн і особисте консультування, теле- та радіо інформування, друковані інформаційні матеріали, зовнішня реклама та ін.; запровадити на базі сучасних ІКТ національну автоматизовану систему інформування про соціальні послуги; інтегрувати мережі, інфраструктури в єдиний інформаційний простір, забезпечити інформаційну безпеку суб'єктів, що надають і отримують соціальні послуги; розробити, запровадити систему статистичної звітності надання соціальних послуг.

Наукові результати п'ятого розділу дисертації опубліковані в працях [54; 55; 61; 65; 66; 68; 69; 71; 74; 75, с. 263-314; 78; 79; 81; 82; 85-90; 99-101; 103; 104].

ВИСНОВКИ

У дисертації розв'язано актуальну наукову проблему, яка полягає у визначенні, науково-теоретичному обґрунтуванні механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та розробленні на основі цього Концепції модернізації вказаної системи в Україні. В процесі дослідження отримано такі основні наукові і теоретичні результати.

1. Аналіз наукових праць, нормативно-правової бази показав, що у вітчизняній державно-управлінській науці немає цілісного комплексного наукового дослідження системи надання соціальних послуг, учені розглядають лише окремі їх аспекти. Виходячи з цього існує потреба в теоретико-методологічному обґрунтуванні вказаних механізмів та розробленні Концепції модернізації системи надання соціальних послуг в Україні, впровадження якої сприятиме реалізації положень Закону України “Про соціальні послуги” повною мірою. Напрями дослідження дисертації актуалізуються з огляду на євроінтеграційний курс державної політики України, що передбачає приведення системи надання соціальних послуг у відповідність з нормами, вимогами і стандартами ЄС.

2. Розкрито крізь призму державного управління сутність категорії “соціальні послуги”, які є: соціальною функцією держави; формою реалізації прав, свобод людини і громадянина, державних соціальних гарантій і зобов'язань; сферою діяльності уповноважених державою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Соціальні послуги визначено як сукупність спільно розроблених і здійснюваних органами державної влади із зацікавленими сторонами заходів щодо пом'якшення або подолання складних життєвих обставин окремих осіб, соціальних груп та повернення їх до повноцінної життєдіяльності. Класифіковано і теоретично обґрунтовано види надання соціальних послуг, зокрема за формами, за місцем, за способом, за терміном, за критерієм платності. З'ясовано, що соціальні послуги є складовою соціального обслуговування, яке передбачає сприяння, підтримку та надання послуги окремим особам, соціальним групам. За змістом поняття “соціальний захист”, “соціальне забезпечення”,

“соціальне обслуговування” є ширшими, ніж поняття “соціальні послуги”. Ці поняття корелюються між собою, як ціле та частина цілого.

3. Змодельовано інтегральний механізм державного управління системою надання соціальних послуг і визначено його структуру, ключовими елементами якого є: суб’єкти – уповноважені органи державної влади, суб’єкти, що надають соціальні послуги (державні, комунальні, недержавні, фізичні особи); об’єкти – отримувачі соціальних послуг (особи, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати); взаємозв’язки, взаємовідносини між ними, які базуються на певних принципах і реалізуються через механізми державного управління вказаною системою. Доведено, що система надання соціальних послуг є складним, багатограним утворенням, що потребує застосування механізмів державного управління: нормативно-правового; фінансового; організаційного; кадрового; інформаційного; науково-прикладного; освітнього. З’ясовано, що такі механізми базуються на сукупності зв’язків, взаємодій між потребами, інтересами отримувачів таких послуг, суб’єктами та об’єктами управління цією системою. Сформульовано авторське визначення понять: “система надання соціальних послуг” як складної соціально-економічної системи, що включає сукупність зв’язків, відносин між державними органами та недержавними організаціями, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг; “механізми державного управління системою надання соціальних послуг” як сукупності практичних заходів, способів, форм, методів, принципів, інструментів за допомогою яких реалізуються державно-управлінські впливи, державна політика в системі надання соціальних послуг.

4. Аналіз дав змогу встановити, що в радянський період історії України соціальні послуги мали переважно медичну спрямованість, надавалися в системі соціального забезпечення (соцзабез) уразливим і незахищеним категоріям населення: громадянам похилого віку, психічно хворим, інвалідам шляхом тривалого утримання їх у стаціонарних закладах (будинках-інтернатах, госпіталях, психіатричних лікарнях та ін.).

Обґрунтовано, що сучасна система надання соціальних послуг в Україні є недостатньо реформованою і має низку анахронізмів, притаманних радянській моделі соцзабезу, до яких належать: домінування державних суб'єктів у наданні соціальних послуг, підміна їх громіздкою, неефективною системою пільг, матеріальної допомоги і виплат, фінансування соціальних видатків переважно з державного бюджету та ін. Визначено недоліки системи соціальних послуг в Україні, до яких належать: нормативно-правова неврегульованість; неефективність, нераціональність у підходах до фінансування та управління виділеними коштами; державна монополізація ринку соціальних послуг і розподілу замовлень; недостатня розробленість механізмів державного управління соціальними послугами та їх впровадженні; ускладненість процесу організації й надання соціальних послуг, прояви бюрократизму, корупції.

5. У процесі дослідження з'ясовано, що нормативно-правовий механізм державного управління системою надання соціальних послуг реалізується на трьох рівнях: конституційному, законодавчому і підзаконному. Визначено правові акти, якими врегульовується вказаний механізм на кожному рівні: Конституцією України (ст. 36, 40, 46-48, 52 та ін.); кодексами України, законодавчими актами; відповідними підзаконними актами. Наголошено на тому, що суб'єкти законотворчої, нормотворчої діяльності, розробляючи правові акти, пов'язані з наданням соціальних послуг, мають враховувати положення і вимоги міжнародних правових документів (Загальної декларації прав людини, Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення та ін.). Визначено недоліки нормативно-правового механізму державного управління системою надання соціальних послуг, зокрема: прогалини в бюджетному законодавстві; неузгодженість між правовими актами, колізії в нормах права, що регламентують надання соціальних послуг; невизначеність нормативно-правової термінології сфери надання соціальних послуг.

Показано, що недоліки у фінансовому механізмі державного управління системою надання соціальних послуг перешкоджають реалізації положень Закону України "Про соціальні послуги". В контексті інтеграції України до ЄС такий

формат фінансування системи надання соціальних послуг не відповідає європейським нормам і вимогам у цій сфері. Аналіз положень статей Бюджетного кодексу України, які визначають порядок фінансування соціальних послуг, дав змогу виявити порушення принципу рівноправності суб'єктів, що надають соціальні послуги, в отриманні бюджетного фінансування. Такий фінансовий механізм порушує конкуренцію на ринку соціальних послуг, призводить до монопольного становища державних суб'єктів – надавачів цих послуг і їх низької якості.

6. Дослідження дало змогу виявити взаємодоповнюваність кадрового та освітнього механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, визначити базові складові цих механізмів. Акцентовано увагу на їх важливості для забезпечення належного функціонування системи надання соціальних послуг. Визнано, що стан упровадження та реалізації в Україні кадрового та освітнього механізмів державного управління системою надання соціальних послуг є незадовільним, і виявлено причини цього: низька мотивація соціальних працівників до роботи (невисока зарплата, неналежні соціально-побутові умови та недостатні соціальні гарантії); дефіцит і низька кваліфікація кадрів із соціальної роботи; “тінізація” ринку праці; відсутність систем безперервного професійного навчання кадрів, моніторингу і прогнозування потреб у кваліфікованих кадрах; нерозробленість державної кадрової політики у сфері надання соціальних послуг, а також стандартів ліцензування напряму підготовки “соціальна робота” галузі знань “Соціальна робота” та ін. Обґрунтовано потребу в науково-прикладному механізмі державного управління системою надання соціальних послуг, який має базуватися на використанні результатів науково-прикладних досліджень, науково-інноваційних розробок, упровадженні технологій і методик, сучасних технічних засобів реабілітації у цій сфері. Установлено, що визначені Законом України “Про соціальні послуги” механізми державного управління системою надання соціальних послуг потребують наукового обґрунтування.

7. Визначено, що за кордоном контракування (замовлення) є ефективним інструментом державного управління соціальними послугами, який реалізується

на засадах: субсидіарності, децентралізації, прозорості, відкритості; збалансування дискретних повноважень; фінансової достатності й відповідальності; належного кадрового забезпечення та інституційної спроможності. Контрактування соціальних послуг має такі переваги: підвищення адресності, якості, доступності, обсягів надання таких послуг; заощадження і залучення додаткових ресурсів та ін. Передумовами запровадження цього інструменту є: стандартизація, акредитація, ліцензування соціальних послуг; установлення мінімальної вартості соціальної послуги на одну особу.

Показано, що ліцензування як інструмент державного управління соціальними послугами виконує такі ключові функції: забезпечення захисту отримувачів цих послуг від низької їх якості; здійснення державою моніторингу, контролю за цими послугами. З'ясовано, що ліцензійні умови, вимоги, критерії отримання ліцензії мають бути однаковими для юридичних і фізичних осіб, державних і недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Досліджено, що в європейському державному управлінні соціальними послугами застосовують міжсекторальне співробітництво державних і недержавних секторів, яке функціонує на засадах рівноправності, конструктивізму сторін у взаємовідносинах, достатності інституційної спроможності та ресурсного забезпечення. Цей інструмент дає змогу: бути краще поінформованим про потреби отримувачів соціальних послуг, проблеми, пов'язані з їх наданням; швидше, якісніше, гнучкіше й адекватніше задовольняти потреби в соціальних послугах отримувачів; зменшити прояви бюрократизму у наданні таких послуг; генерувати альтернативні джерела фінансування, додаткові ресурси; ефективно контролювати використані кошти. Виокремлено європейські моделі міжсекторальної взаємодії з питань надання соціальних послуг (скандинавська, англосаксонська, континентальна, перехідні) та виявлено відмінності між ними (за активністю, часткою державного фінансування недержавних організацій).

8. У процесі аналізу вставлено, що сучасною парадигмою реформування державного управління соціальними послугами в розвинутих країнах світу є

менеджеріалізм, який спрямовано на надання громадянам якісних послуг, зокрема соціальних. Визначено передумови впровадження менеджеріалізму: зменшення бюджетних видатків, підвищення спроможності держави надавати якісні послуги, усунення проявів бюрократизму та ін. З'ясовано, що реформи менеджеріалізму, які базуються на впровадженні в практику державного управління ринкових механізмів, бізнес-стилю управління, децентралізованого фінансового менеджменту, управління персоналом і якістю роботи, дали змогу підвищити конкуренцію на ринку соціальних послуг, їх якість, адресність і обсяги надання. Показано, що концепція “держава загального добробуту” – сучасна парадигма реформ, здійснюваних у системі соціальних послуг розвинутих держав Заходу. З'ясовано, що втручання держави в соціальні послуги, надання яких делеговано приватному сектору, є мінімальним.

9. Сформульовано дефініцію поняття “організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг”, крізь призму якого проаналізовано інтегральні функції в системі соціальних послуг, що виконують державні інститути на загальнодержавному та регіональному рівнях відповідно до визначених правовими актами функціональних повноважень. Установлено, що практична діяльність у цій системі державних інститутів є надмірно регламентованою, а недержавних – недостатньо врегульованою, що призводить до низької інституційної спроможності останніх надавати соціальні послуги. В процесі аналізу виявлено громіздкість системи соціальних послуг, порушення принципів субсидіарності та децентралізації в державному управлінні цією системою.

Виокремлено ключові інструменти організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг (соціальне замовлення, управління якістю соціальних послуг, стандартизація, державно-громадське співробітництво з питань надання соціальних послуг), сформульовано визначення цих інструментів та доведено їх важливість у системі надання таких послуг в Україні. Акцентовано увагу на тому, що умовами впровадження та ефективного функціонування інструменту соціального замовлення є: делегування державою недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги, повноважень і ресурсів в

обсягах, достатніх для реалізації визначених угодою завдань, покладання на цих суб'єктів обов'язків і відповідальності; здійснення моніторингу і контролю за якістю наданих послуг. Виокремлено сучасні проблеми, переваги та недоліки впровадження вказаного інструменту в Україні. Розроблено “життєвий цикл” стандартизації соціальної послуги, визначено і обґрунтовано базові етапи і теоретичні засади формування і реалізації цього інструменту. Розкрито сутність управління якістю соціальних послуг, зроблено акцент на потребі в оцінюванні якості таких послуг за результатами опитувань, анкетувань, інтерв'ю, експертних спостережень тощо. З'ясовано, що впровадження цього інструменту в Україні має супроводжуватися формуванням в отримувачів соціальних послуг активної громадянської позиції щодо оцінки якості отриманих ними послуг. Показано, що в Україні потенціал державно-громадського співробітництва з питань надання соціальних послуг використовується недостатньо: нівелюється роль меценатів, волонтерів, неприбуткових організацій. Виявлено недоліки, пов'язані з упровадження цього інструменту: нормативно-правова неврегульованість; дискримінація громадських організацій у доступі до отримання бюджетного фінансування; низький рівень співпраці з громадськими організаціями; заборона здійснювати їм комерційну діяльність та ін.

10. Визначено, що інформаційне забезпечення системи надання соціальних послуг є ефективним механізмом державного управління цією системою, який має важливе значення в сучасному інформаційному суспільстві. Сформульовано дефініцію поняття “інформаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг”, виявлено проблеми (відсутність офіційної статистики про соціальні послуги, єдиного електронного реєстру суб'єктів, що надають такі послуги, переліку соціальних послуг і бази обліку їх отримувачів, незадовільний стан інформування населення про соціальні послуги, неможливість для отримувачів соціальних послуг звернутися зі скаргами до органів місцевої влади, пропозиціями щодо надання таких послуг через веб-сторінку та ін.), пов'язані з його впровадженням і реалізацією в Україні. Одним із інструментів інформаційного механізму державного управління системою надання соціальних

послуг визначено державно-громадське консультування з питань надання таких послуг, розкрито його сутність як ефективної форми обміну інформацією, зворотного зв'язку в системі надання соціальних послуг та особливості його здійснення в умовах сьогодення.

11. Розроблено Концепцію модернізації системи надання соціальних послуг в Україні, базовими складовими якої є: мета (підвищення ефективності функціонування цієї системи); принципи (децентралізації та субсидіарності, адресності, партнерства і рівноправності сторін, прозорості та підзвітності тощо); механізми; стратегічні цілі в короткостроковий (розв'язання нагальних питань надання соціальних послуг), середньостроковий (приведення національної системи надання соціальних послуг у відповідність з нормами, вимогами і стандартами ЄС) і довгостроковий періоди (запобігання виникненню негативних суспільних явищ, які зумовлюють появу складних життєвих обставин, створення можливостей для самостійного їх подолання особами, що перебувають у складних життєвих обставинах, інтеграція їх у суспільне життя); очікувані результати її реалізації. Доведено, що на функціонування і розвиток системи надання соціальних послуг певною мірою впливають екзогенні фактори (глобалізація, політичний, економічний, соціально-демографічний, науково-технологічний та ін.), які мають бути віднесені до об'єктів державного управління цією системою. Виділено такі базові механізми довгострокового періоду реалізації Концепції: монетизація пільг і трансформування їх у систему надання соціальних послуг; підвищення зайнятості, доходів і життєвого рівня населення; протидія корупції.

12. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення механізмів державного управління системою надання соціальних послуг в Україні, в межах яких сформульовано такі практичні рекомендації, що можуть бути використані Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, ключовим з яких є Міністерство соціальної політики України, комітетами Верховної Ради України при розробленні відповідних правових актів:

– нормативно-правовий блок – гармонізувати законодавчі та підзаконні правові акти, що регулюють надання соціальних послуг, з відповідними

вимогами, нормами і стандартами законодавства Євросоюзу; внести зміни та доповнення до кодексів України (Бюджетного, Господарського, Цивільного та Податкового), інших законодавчих актів України стосовно забезпечення для всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних можливостей доступу до отримання бюджетного фінансування; узгодити закони України “Про соціальні послуги”, “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 22, 23) і “Про місцеве самоврядування” в частині розширення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади, включити до сфери соціального обслуговування населення надання соціальних послуг за місцем проживання, підвищити адресність таких послуг; завершити розробку підзаконних актів, що регламентують інструменти державного управління соціальними послугами, зокрема стандарти, ліцензування соціальних послуг, акредитацію суб'єктів, що надають такі послуги, тощо, і прийняти такі акти;

– організаційний блок – здійснити децентралізацію державного управління системою надання соціальних послуг шляхом передачі від вищого до найнижчого рівня державного управління цією системою визначених дискретних повноважень, необхідних у достатніх обсягах фінансових та інших ресурсів, а також відповідальності щодо надання таких послуг, організувати надання соціальних послуг на засадах субсидіарності; впровадити в систему надання соціальних послуг ринкові механізми, забезпечувати їх упровадження суб'єктами, що надають вказані послуги; запровадити інструмент міжсекторального суспільного співробітництва щодо надання таких послуг; забезпечити реальну участь отримувачів, надавачів соціальних послуг і зацікавлених сторін у розробленні і прийнятті рішень щодо надання цих послуг; утворити в структурі Міністерства соціальної політики України Департамент з питань стандартизації та відповідні територіальні органи виконавчої влади, до компетенції яких віднести питання, пов'язані з розробленням, упровадженням, реалізацією, моніторингом та оцінкою стандартів соціальних послуг;

– фінансовий блок – здійснювати фінансування сфери надання соціальних послуг у повних обсягах і за окремою статтею соціальних видатків з Державного

бюджету України, підвищити ефективність використання бюджетних видатків на соціальні послуги; врегулювати бюджетне законодавство стосовно можливості спрямування бюджетних соціальних видатків недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги; здійснити перехід від кошторисного фінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги, до прямого фінансування – замовлення соціальних послуг; ухвалити програму державних гарантій, у якій передбачити надання безоплатних соціальних послуг за їх видами, диференційовані нормативи фінансування в розрахунку на одну особу та з урахуванням якості надання таких послуг, нормативи фінансових витрат на одиницю обсягу соціальної послуги;

– блок інформаційного забезпечення – розробити та здійснювати державну політику інформування населення про соціальні послуги, і суб'єктів, що їх надають, зокрема через веб-сторінки, телефонні “гарячі” та консультаційні лінії, он-лайн та особисте консультування, теле- та радіоінформування, друковані інформаційні матеріали, зовнішню рекламу та ін.; створити єдину базу даних отримувачів усіх видів соціальних послуг, інтегрувати її в єдину систему обліку надання соціальних виплат, допомоги, що функціонує в системі соціального захисту населення; забезпечувати інформаційну безпеку суб'єктів, що надають та отримують соціальні послуги; запровадити систему статистичної звітності надання соціальних послуг на державному і регіональних рівнях;

– блок кадрового забезпечення – запровадити систему оплати праці соціальних працівників, яка базується на складності виконуваної ними роботи, її обсягах, підвищення престижу професії та соціальних гарантій соціального працівника; оцінювати результати професійної діяльності соціальних працівників на базі стандартів якості надання соціальних послуг; розробити та впровадити на державному рівні уніфіковану модель фахової підготовки соціальних працівників за спеціалізацією, єдиних стандартів ліцензування та акредитації напряму підготовки “соціальна робота”; проводити профнавчання соціальних працівників на безперервній основі та з урахуванням специфіки їх роботи; здійснити детінізацію ринку праці; посилити протидію та запобігання корупції, іншим зловживанням роботодавців у трудових відносинах; забезпечити

працевлаштування випускників за фахом “соціальний працівник”; прогнозувати потреби в підготовці кваліфікованих кадрів та фахівців з вищою освітою в системі соціальних послуг; розробити та здійснювати кадрову політику у сфері соціальних послуг відповідно до вимог, норм і стандартів ЄС;

– науково-прикладний блок – провести всебічні наукові дослідження механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та розробити наукове обґрунтування таких положень статей Закону України “Про соціальні послуги”, як “види соціальних послуг”, “інститути системи соціальних послуг”, “форми власності та управління соціальними послугами”, “основні засади, принципи надання соціальних послуг”, “співробітництво в організації надання соціальних послуг”, “фінансування соціальних послуг” та ін.; включити галузь знань “Соціальна робота” до галузі науки НАН України та здійснювати підготовку наукових, науково-педагогічних кадрів в аспірантурі та докторантурі; використовувати в практиці надання соціальних послуг, зокрема особам з фізичними вадами, обмеженнями в здоров’ї або інвалідам, сучасні технології, технічні засоби реабілітації, базуючись на інноваційних науково-прикладних дослідженнях;

– освітній блок – розробити і впровадити державну політику щодо професійного навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації фахівців у системі надання соціальних послуг, невід’ємними складовими якої мають бути відповідні державні професійні стандарти, система ліцензування та акредитації ВНЗ; посилити взаємодію між Мінсоцполітики України і МОН України, між ВНЗ і суб’єктами, що надають соціальні послуги, територіальними органами соціального захисту, освіти, представниками міжнародних проектів з питань удосконалення навчально-методичного забезпечення студентів сучасними підручниками, посібниками та практичною підготовкою з набуття професійних компетенцій, умінь і навичок на базі позитивного міжнародного досвіду та інноваційних технологій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2 томах : Т. 1. / Ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право України : підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
3. Актуальні проблеми теорії та практики соціальної роботи на межі тисячоліть : моногр. / автор. кол. В.П. Андрущенко, М.П. Лукашевич, В.П. Бех та ін. – Кн. 1. «Соціальна робота». – К. : УДЦССМ, 2001. – 344 с.
4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
5. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
6. Антонова Н.Б. Теория и методология государственного управления : курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. – 3-е изд., доп. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 231 с.
7. Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы / В.В. Антропов. – М. : Экономика, 2006. – 271 с.
8. Арістова І.В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України / І.В. Арістова // Форум права : електрон. науково-фахове видання. – 2006. – № 2. – с. 18-21.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекцій / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
10. Афенкіна О.Г. Інноваційні підходи в реалізації соціального захисту населення на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / О.Г. Афенкіна; НАДУ при Президентові України. – К., [б. в.],

2010. – 20 с.

11. Багатомовний електронний словник ABBYY LINGVO 12 / Програмне забезпечення (носії – CD / DVD). – К. : ТОВ «АБІ Україна», 2006.

12. Белєвцова Я.С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / Я.С. Белєвцова. – Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Х., 2011. – 20 с.

13. Білинська М.М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.02 / М.М. Білинська. – НАДУ при Президентіві України. – К., 2004. – 36 с.

14. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту : становлення і розвиток в Україні : монографія / Н.Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 381 с.

15. Бюджетний кодекс України: [Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами, внесеними згідно із 28 Законами України в 2010-2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2010. – 3 серп. (№ 59). – С. 9. – Ст. 2047.

16. В Україні триває активне реформування системи надання соціальних послуг : [Електронний ресурс] // Урядовий веб-портал. – 2012. – 14 лист. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245792123&cat_id=244276429.

17. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 5-е видання / [ред. В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

18. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад : стан і перспективи / С. Панцир, А. Крупник [За ред. Г. Усатенко]. – К. : Фонд “Європа ХХІ”, 2008. – 92 с.

19. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненка ; авт. кол. : Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 388 с.

20. Вінніков О.Ю. Як здійснювати благодійну діяльність в Україні згідно з

новим Податковим кодексом / О.Ю. Вінніков, М.В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 124 с.

21. Все про соціальну роботу : навч. енциклопед. словник-довідник / [За ред. В. М. Пічі. Вид. 2-ге, виправлене, перероблене та доповнене]. – Львів : «Новий Світ – 2000», 2013. – 616 с.

22. Вступ до соціальної роботи : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. Т.В. Семигіної, І.І. Миговича. – К. : Академвидав. – 2005. – 304 с.

23. Вступне слово Прем'єр-міністра України Миколи Азарова на засіданні Уряду 12 вересня 2012 р. : [Електронний ресурс] // Урядовий веб-портал. – 2012. – 12 вер. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245576563&cat_id=244823857.

24. Гайдуцький П.І. Незалежна економіка України / П. І. Гайдуцький. – К. : ТОВ «Інформ. системи», 2014. – 528 с.

25. Гафарова К.Е. Глобальна трансформація системи соціальних послуг : автореф. дис. ... канд. екон. наук : [спец.] 08.00.02 / К.Е. Гафарова. – К., ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», 2011. – 20 с.

26. Гнибіденко І.Ф. Соціальна безпека : теорія та українська практика : моногр. / [І.Ф. Гнибіденко, А.М. Колот, О.Ф. Новікова, В.М. Новіков, Б.Й. Пасхавер]. Київський нац. економ. ун-т ім. Вадима Гетьмана / І.Ф. Гнибіденко (ред.). – К. : КНЕУ, 2006. – 291 с.

27. Гнибіденко І. Ф. Фінансово-економічна криза: стан та перспективи її подолання / І. Ф. Гнибіденко // Ринок праці та зайнятість населення. – 2009. – № 1. – С. 11–16.

28. Головатий М. Ф. Соціальна політика і соціальна робота : Термінологічно-понятійний словник / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасик. – К. : МАУП, 2005. – 506 с.

29. Голубь В. Соціальна модернізація у контексті реформ перехідних суспільств : [Електронний ресурс] / В. Голубь // Державне будівництво: електрон. наук. фах. видан. ХарРІ НАДУ. – 2011. – № 11. – Режим доступу до журн. :

<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/1/08.pdf>. – Назва з екрана.

30. Горбунова-Рубан С.А. Социальный заказ (По опыту работы г. Харькова в сфере социальной защиты населения 1997–2007 гг.): метод. пособ. / С.А. Горбунова-Рубан. – Х., [б. и.], 2007. – 36 с.

31. Горемикіна Ю.В. Оцінювання соціальних послуг: теорія і практика : автореф. дис. ... канд. екон. наук : [спец.] 08.00.07 / Ю.В. Горемикіна; НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи. – К., 2012. – 20 с.

32. Горемикіна Ю.В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг / Ю.В. Горемикіна // Демографія та соціальна економіка. – 2009. – № 1. – С. 161-168.

33. Государственное управление: основы теории и организации : учеб. под ред. В.А. Козбаненко в 2 т.]. – М. : Статут, 2002. – Т. 1. – 360 с.

34. Государственный социальный заказ : [Электронный ресурс] / Международное просветительское общественное объединение «АКТ». – 2006. – Режим доступа : <http://adukatar.net/sotsialnyj-zakaz>.

35. Господарський кодекс України: [Кодекс, Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV (із змінами, внесеними згідно із 69 Законами України в 2005-2014 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 28 бер. (№ 11). – С. 303.– Ст. 462.

36. Гошовська В. А. Українські реалії соціальної держави : навч. посіб. / В.А. Гошовська, Л.І. Ільчук [За заг. ред. В.А. Гошовської]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.

37. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Уклад. : Е. Л. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К., [б. в.], 2005. – 250 с.

38. Державна кадрова політика в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

39. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та

ін. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.

40. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.

41. Державна політика в соціогумантарній сфері : підручник / [авт. кол. В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, П.К. Ситник та ін.]; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. – К. : НАДУ, 2010. – 284 с.

42. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

43. Державне управління : підруч. у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

44. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

45. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

46. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [Уклад. О.Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

47. Державне управління : теорія і практика / [В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін.]. – К. : НАН України, ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

48. Державотворчий процес в Україні : 1991-2006 : моногр. / Етнонаціональна структура сучасного українського суспільства / В.П. Трощинський, А.А. Попок. – К.: Наук. думка, 2007. – 912 с.

49. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників «Випуск 80. Соціальні послуги»: [Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 14 жовтня 2005 року № 324 (із змінами і доповн., внесен. Наказом Міністерства в 2006 р.)] // Портал «Ліга-Закон»: веб-сайт. – 2014. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

50. Діденко Н.Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні

проблеми теорії і практики : моногр. / Н.Г. Діденко. – Донецьк, 2007. – 404 с.

51. Діденко Н.Г. Сучасне соціальне управління: філософія, методологія, практика: моногр. [За заг. ред. Н.Г. Діденко]. – Донецьк: «ВІК», 2010. – 375 с.

52. Дімітрова М. Соціальне замовлення – форма співпраці влади та громади (з досвіду Болгарії) / Інтерв'ю підгот. Л. Качан // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журнал. – 2006. – № 12 (7 груд.). – С. 40-42.

53. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2014 р. : [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України : публікація документів. – 2014. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publposl_u.htm. – 6 с.

54. Дубич К. В. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення України / К.В. Дубич // Соціальна робота і сучасність : теорія та практика : VII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16-17 трав. 2012 р.) / уклад. : Б.В. Новіков, Л. М. Димитрова. – К. : КТУУ «КПІ». – 2012. – С. 307-309.

55. Дубич К. В. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення в Україні / К.В. Дубич // Соціальна робота в Україні : наук.-метод. журнал. – К. : – 2012. – № 2 (квіт.-черв.). – С. 99-111.

56. Дубич К. В. Великобританська та американська моделі надання соціальних послуг : євроінтеграційні орієнтири трансформації системи соціальних послуг в Україні / К.В. Дубич // Інвестиції : практика та досвід : журнал. – 2014. – № 24. – С. 161-165.

57. Дубич К. В. Вступ до соціальної допомоги : навч. посіб. / К. В. Дубич. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2015. – 224 с.

58. Дубич К. В. Государственное управление системой социального обеспечения Украины до провозглашения независимости / К.В. Дубич, И. Макуховская-Фрыц // Globalizacyjne wyzwania edukacji : Monografia [pod redakcją Andrzeja Gawdzika]. – Polska: Opole, 2015. – С. 35-43.

59. Дубич К. В. «Держава загального добробуту» в США: генезис і сучасні тенденції розвитку / К. В. Дубич // Вісн. Академії праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. : наук. зб. / Акад. праці і соц.

відносин. – К. : Сталь. – 2012. – № 3 (7).– С. 5-11.

60. Дубич К. В. Державне управління соціальними послугами : термінологічний аналіз : [Електронний ресурс] / К.В. Дубич // Державне управління : теорія та практика : електрон. наук. фахове видання. – 2014. – № 1. С. 47-60. – Режим доступу до журн. : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/8.pdf>.

61. Дубич К. В. Державно-управлінські аспекти реформування системи надання соціальних послуг / К.В. Дубич // III Міжнар. наук.-практ. конф. «Соціальна політика : концепції, технології, перспективи» (м. Київ, 17-18 квіт. 2014 р.). – К. : Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Ін-т соц. роботи та упр. – С. 5-6.

62. Дубич К. В. Зарубіжний досвід щодо стандартизації соціальних послуг як складової механізму державного управління розвитком соціальної сфери / К. В. Дубич // Вісн. Академії праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. : наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. – К. : Сталь. – 2014. – № 3-4.– С. 6-11.

63. Дубич К. В. Європейський досвід впровадження механізму соціального контракування соціальних послуг / К.В. Дубич // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2013. – Вип. 34. – С. 182-191.

64. Дубич К. В. Институты обеспечения системы предоставления социальных услуг в Украине / К.В. Дубич // «Leges et vita» (Закон и жизнь) : междунар. научно-практ. правовой журнал. – 2015. – № 6 (июнь). – С. 40-43.

65. Дубич К. В. Інформаційне забезпечення системи надання соціальних послуг в Україні : сучасний стан і напрями удосконалення / К. В. Дубич // Інвестиції : практика та досвід : журнал. – 2015. – № 2 (січень). – С. 112-117.

66. Дубич К. В. Кадрове забезпечення системи надання соціальних послуг: сучасний стан та вектори трансформації / К.В. Дубич // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 29 трав. 2015 р.) / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, А.І. Семенченка, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ,

2015. – С. 27-29.

67. Дубич К. В. Класифікація сучасних механізмів державного управління в системі надання соціальних послуг населенню в Україні / К.В. Дубич // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2013. – Вип. 2.– С. 133-148.

68. Дубич К. В. Ключевые проблемы внедрения реформ в систему социальных услуг в Украине / К.В. Дубич // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences : наук.-метод. журнал. – Austria : Vienna. – 2014. – № 9-10 (Sept.-Oct.). – С. 297-301.

69. Дубич К. В. Консультації з громадськістю як механізм підвищення якості соціальних послуг: досвід Великобританії / К.В. Дубич // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпропетровського регіон. ін.-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – № 3 (14).– С. 82-91.

70. Дубич К. В. Контрактування як механізм удосконалення системи надання соціальних послуг / К. В. Дубич // матеріали Відкритої регіон. наук.-практ. конф. «Соціальна робота : шляхи забезпечення ефективності» (м. Луганськ, 29-30 трав. 2013 р.) / [ред. кол. : М. І. Бєлих та ін.]. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2013. – Т. 1. – С. 69-74.

71. Дубич К. В. Лекційний курс з підвищення кваліфікації працівників системи соціального захисту на інноваційних моделях соціальної роботи країн Євросоюзу // К.В. Дубич. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – 174 с.

72. Дубич К. В. Ліцензування як інструмент державного управління в сфері надання соціальних послуг : досвід країн Євросоюзу / К.В. Дубич // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. : наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. – К. : Сталь. – 2014. – № 1.– С. 11-18.

73. Дубич К. В. Менеджеріалізм у наданні державних послуг населенню у соціальній сфері: досвід Великобританії для України / К.В. Дубич // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. Дніпропетровського регіон. ін.-ту держ. упр. НАДУ при Президентові України. – 2012. – № 2 (8). –

С. 201-214. – Режим доступу до журн. : <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-02%288%29/12dkvsdv.pdf>.

74. Дубич К. В. Механізми державного управління в недержавному суспільному секторі в системі надання соціальних послуг / К.В. Дубич // Соціальна робота : теорія, історія, інноватика : матеріали VII міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16-17 трав.) / М-во освіти і науки України, НТУУ «КПІ»: уклад. : А.А. Мельниченко, П.В. Кутуєв, А.О. Мігалуш – К.: Політехніка. – 2014. – С. 19-20.

75. Дубич К. В. Механізми державного управління соціальними послугами : зарубіжний досвід та українські реалії : монографія / К.В. Дубич. – К. : Вид-во НАДУ при Президентові України, 2015.– 386 с.

76. Дубич К. В. Механізми державного управління якістю соціальних послуг в Україні / К.В. Дубич // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2014. – Вип. 1. – С. 114-129.

77. Дубич К. В. Механизмы государственного управления социальными услугами как объект научных исследований в Украине / К. В. Дубич // “Legea si viata” (Закон и жизнь) : междунар. научно-практ. правовой журнал. – 2015 – № 3/2 (март). – С. 17-21. – Режим доступа к журналу : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/3-2/5.pdf>. – Назва з екрана.

78. Дубич К. В. Модернізація системи соціального захисту населення як напрям реформування державного управління в Україні / К. В. Дубич // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. : наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. – К. : Сталь. – 2012. – № 2.– С. 5-11.

79. Дубич К. В. Навчально-методичні матеріали з лекційного курсу підвищення кваліфікації працівників системи соціального захисту на інноваційних моделях соціальної роботи країн Євросоюзу / К. В. Дубич. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – 204 с.

80. Дубич К. В. Нормативно-правове забезпечення системи надання соціальних послуг населенню України / К. В. Дубич // Вісн. Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. :

наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. – К. : Сталь. – 2012. – № 1. – С. 12-20.

81. Дубич К. В. Оптимізація фінансової політики в сфері надання соціальних послуг / К. В. Дубич // Фінансова система України : становлення та розвиток: матеріали Всеукр. наук.-практ. конференція / Наукові записки НУ «Острозька академія». – Серія «Економіка». – Вип. 11. – Острог : Вид-во НУ «Острозька академія», 2009. – С. 342-346.

82. Дубич К. В. Освітній механізм державного управління соціальними послугами в Україні : сучасний стан реалізації / К.В. Дубич // Інвестиції : практика та досвід : журнал. – 2015. – № 3 (лютий). – С. 110-115.

83. Дубич К. В. Основи теорії управління та менеджменту: навч. посіб. / К.В. Дубич, О.Г. Кірічок, В.К. Процюк. – К. : «Пектораль», 2005. – 104 с.

84. Дубич К. В. Особливості державного управління системою соціального захисту України в радянський період розвитку / К. В. Дубич // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2015. – № 2. – С. 106-111.

85. Дубич К. В. Особливості підготовки соціальних працівників з надання соціальних послуг / К.В. Дубич // Професійна підготовка студентів соціально-педагогічної сфери – освітня складова суспільного розвитку: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (дистанц.) (м. Київ, 1 квіт. 2014 р.) / За заг. ред. І. М. Ковчиної. – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2014. – С. 26-28.

86. Дубич К. В. Партнерство державного та недержавного суспільних секторів як ефективний механізм управління у сфері надання соціальних послуг у країнах Євросоюзу: [Електронний ресурс] / К.В. Дубич // Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фахове видання. – 2013. – № 2. – С. 117-128. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf>. – Назва з екрана.

87. Дубич К. Предоставление социальных услуг общественными организациями как эффективный механизм государственного управления в Украине / К. Дубич // Administrarea Publica (Public Administration) : наук.-метод. щоквартал. журнал. – 2015. – No. 1 (85). – С. 163-170. – Режим доступу : www.aap.gov.md/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=186&lang=en.

88. Дубич К. В. Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями в системі надання соціальних послуг / К.В. Дубич // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014.– Т. 2. – С. 63-65.

89. Дубич К. В. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження : / К.В. Дубич // Аспекти публічного управління: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ, 2015. – № 3(17). – С. 117-127.

90. Дубич К. В. Роль науково-прикладного механізму державного управління підвищення якості надання соціальних послуг/ К.В. Дубич // Інвестиції : практика та досвід : журнал. – 2015. – № 4 (лютий). – С. 114-117.

91. Дубич К. В. Роль соціальних стандартів щодо забезпечення якості соціальних послуг в системі паліативної та хоспісної допомоги / К.В. Дубич // Соціальна політика щодо тяжко хворих (невиліковних) : роль опікунських рад як інструменту залучення додаткових ресурсів для діяльності закладів соціального захисту та охорони здоров'я : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 бер. 2014 р.) : – К. : «Талком», 2014 – С. 30-34.

92. Дубич К. В. Соціальна адвокація як форма громадського контролю за наданням соціальних послуг в установах паліативної та хоспісної допомоги / К.В. Дубич // Соціальна політика щодо тяжкохворих (невиліковних) громадян : громадськість та опікунські (наглядові) ради як інструмент залучення додаткових ресурсів для діяльності закладів соціального захисту та охорони здоров'я : матеріали III-ї щоріч. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 берез. 2014 р.) / відп. за вип. О. О. Вольф. – К. : «Талком», 2014. – С. 30-33.

93. Дубич К. В. Соціальне забезпечення в Україні: особливості управління в радянський повоєнний період історії : [Електронне видання] / К. В. Дубич // Соціопростір: міждисциплінарний зб. наук. пр. з соціології та соціальної роботи : наук. онлайн видання. – 2012. – № 3. – С. 180-191. – Режим доступу :

http://www.sociology.kharkov.ua/socioprostir/Files/magazine/3_2012/4_1_3.pdf.

94. Дубич К. В. Соціальне замовлення – ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні : [Електронне видання] / К. В. Дубич // Державне управління : теорія та практика : електрон. наук. фахове видання. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/14.pdf>.

95. Дубич К. В. Ставлення суспільства до людей з обмеженими фізичними можливостями / К.В. Дубич // Духовність особистості. – 2011. – Вип. 3 (44). – С. 30-35.

96. Дубич К. В. Стандартизація соціальних послуг – ефективний державно-управлінський інструмент : сучасний стан і пріоритети впровадження в Україні / К. В. Дубич // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. : наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. – К. : ТОВ Вид-во «Сталь». – 2014. – № 2 (13).– С. 6-14.

97. Дубич К. В. Стандартизація соціальних послуг як ефективний напрям державно-управлінських реформ : європейський досвід для України / К. В. Дубич // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 25 квіт. 2013 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2013.– Т. 1. – С. 60-63.

98. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України : [Електронний ресурс] / К. В. Дубич // Державне управління : удосконалення та розвиток : електрон. фах. вид. – 2015. – № 3. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=821>.

99. Дубич К. В. Сучасний стан, проблеми та шляхи удосконалення кадрового забезпечення надання соціальних послуг в Україні : [Електронний ресурс] / К. В. Дубич // Державне управління : удосконалення та розвиток : електрон. фах. вид. – 2014. – № 12. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=792>.

100. Дубич К. В. Сучасний стан реформування соціальних послуг в Україні / К. В. Дубич // II Міжнар. наук.-практ. конф. «Соціальна політика: концепції,

технології, перспективи» (м. Київ, 18-19 квіт. 2013 р.). – К. : Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Ін-т соц. роботи та упр. – С. 26-31.

101. Дубич К. В. Сучасні проблеми професійної підготовки соціальних працівників / К. В. Дубич // Актуальні дослідження в соціальній сфері : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2014 р.) / гол. ред. : В. В. Корнещук. – Одеса : Вид. В. В. Букаєв. – 2014. – С. 63-66.

102. Дубич К. В. Тестові та практичні завдання для студентів до лекційного курсу на інноваційних моделях соціальної роботи країн Євросоюзу / К. В. Дубич. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – 29 с.

103. Дубич К. В. Трансформація системи соціальних послуг в Україні в умовах сьогодення / К. В. Дубич // Актуальні дослідження в соціальній сфері : матеріали II міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 15 січ. 2013 р.) / гол. ред. : В. В. Корнещук. – Одеса : Вид. В. В. Букаєв. – 2013. – С. 51-54.

104. Дубич К. В. Угода про асоціацію між Україною та ЄС як перспектива для підвищення ефективності вітчизняної системи соціального захисту населення : [Електронний ресурс] / К. В. Дубич // Університетські наукові записки : наук. часопис. – 2014. – № 4. – С. 211-216.

105. Дубич К. В. Фінансове забезпечення системи надання соціальних послуг в Україні : аналіз сучасних тенденцій / К. В. Дубич // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер. : Право та держ. упр. : наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. – К. : ТОВ Вид-во «Сталь». – 2013. – № 4 (11). – С. 17-25.

106. Дьяченко В. М. Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні / В. М. Дьяченко // Соціальна політика і соціальна робота : укр. наук. і громадсько-політ. часопис. – 2007. – Вип. 1 (36). – С. 5-16.

107. Егорова Е. С. Качество услуг социально-экономической организации : моногр. / Е. С. Егорова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 88 с.

108. Економічна складова Угоди про асоціацію між Україною та ЄС : наслідки для бізнесу, населення та державного управління / автор. кол. : О. Бетлій, М. Риженков, К. Кравчук та ін. [Під ред. І. Бураковського, В. Мовчан. – К. : Ін-т

екон. досліджень і політ. консультацій, 2014. – 139 с.

109. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. Т. 2 / За ред. С. В. Мочерного. – Львів: Світ, 2006. – 568 с.

110. Економічний розвиток і державна політика : практикум. Вип. 10. Ринок праці в умовах перехідної економіки / Ю.М. Бажал, Т. Вюртенбергер, С. В. Грищенко [та ін.] ; за заг. ред. І.В. Розпутенка ; УАДУ при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – К. : Вид-во «К.І.С», 2002. – 231 с.

111. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

112. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 748 с.

113. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.

114. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Серьогін, В.М. Сороко та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 524 с.

115. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 8 : публічне врядування / наук.-ред. колегія : В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. – Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

116. Енциклопедія освіти / Нац. акад. пед. наук України; гол. ред. В.Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

117. Європейська інтеграція : [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політики України : офіц. веб-сторінка. – 2014. – 30 жовт. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=91282.

118. Європейська інтеграція України сьогодні: проблеми, виклики, завдання – думка експертів : [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи». – 30 жовт. – 2014. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/

vovojoejvojeovjeo.htm.

119. Зареєстрований ринок праці Рівненської області (2006-2012 рр.) : аналіт. стат. зб. – Рівне : вид-во Рівненської обл. служби зайнятості, 2012. – 160 с.

120. Звіт за результатами аналізу діяльності надавачів соціальних послуг (персоналу) : [Електронний ресурс] // Проект ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». – 2012. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_1704.pdf.

121. Загальна декларація прав людини : [Декларація ООН, прийнята і проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 217 А (III) від 10 груд. 1948 р] // Офіц. вісн. України. – 2008. – 15 груд. (№ 93). – С. 89. – Ст. 3103.

122. Заключне слово Президента на засіданні Комітету з економічних реформ : [Електронний ресурс] // Офіц. представництво Президента України. – 2013. – 17 січ. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26603.html>.

123. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки : [Електронний ресурс] // Президент України : офіц. Інтернет-представництво. – 2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – 87 с.

124. Заручники нерозв'язаних проблем у системі соціального обслуговування : [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – 2013. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737726>.

125. Захаров М.Л. Право социального обеспечения России: учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 640 с.

126. Звіт за результатами аналізу діяльності надавачів соціальних послуг (персоналу) : [Електронний ресурс] // Проект ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». – 2012. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_1704.pdf.

127. Іванова О.Л. Стандарти як державний інструмент забезпечення якості

соціальних послуг / О.Л. Іванова // Соціальна політика, соціальна робота й охорона здоров'я: як Україні досягти європейського рівня якості послуг?: Зб. тез конф. – К. : Сфера, 2007. – С. 39-44.

128. Іванова О.Л. Соціальна політика : теоретичні аспекти курс лекцій / О.Л. Іванова; ред. Ю.Г. Попсуєнко; Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія», Школа соц. роботи. – К. : КМ Академія, 2003. – 107 с.

129. Ільчук Л. І. Напрями оптимізації функціонування системи соціальних послуг : [Електронний ресурс] / Л.І. Ільчук, Ю.В. Кривобок // Центр перспективних соц. досліджень Мінсоцполітики України та НАН України : веб-сайт. – 2013. – 28 трав. – Режим доступу : http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=293.

130. Ільчук Л.І. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти : моногр. / Л.І. Ільчук, Н.П. Баранова, В.М. Балащенко, В.В. Болюбах, О.О. Давидюк; ред. : І.І. Тарабукіна, Л.І. Ільчук; Центр персп. соц. дослідж. М-ва соц. політики України та НАН України. – К. : Журавель, 2011. – 359 с.

131. Іляш О. Щодо перспективних напрямів підвищення якості соціальних послуг в Україні. Аналітична доповідь : [Електронний ресурс] / О. Іляш // Національний інститут стратегічних досліджень: веб-сайт. – 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/763>.

132. Ільчук Л.І. Державне управління соціальною сферою в Україні / Л. І. Ільчук // Центр перспект. соціал. досліджень Мінсоцполітики України та НАН України : веб-сайт. – 2010. – 23 черв. – Режим доступу : http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27.

133. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2013 р. : [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України: офіц. веб-сторінка. – 2014. – 30 жовт. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=364385&cat_id=77440.

134. Інформація щодо соціального забезпечення громадян України, які

переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції // Міністерство соціальної політики України : офіц. веб-сайт. – 2015. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=163600&cat_id=107177.

135. Історія України / В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій та ін. [Під ред. В. А. Смолія]. – К. : Альтернативи, 1997 – 416 с.

136. Європейська соціальна хартія : [Хартія Ради Європи від 3 трав. 1996 р. № ETS № 163] // Офіц. вісн. України. – 2006. – 18 лист. (№ 40). – С. 37. – Ст. 2660.

137. Європейський кодекс соціального забезпечення : [Кодекс Ради Європи від 16 квіт. 1964 р. ETS № 48] // Верх. Рада України: офіц. веб-сайт. – 2015. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_329&c=1#Public.

138. Кабаченко Н.В. Інноваційні підходи в наданні соціальних послуг: як застосувати їх на практиці? / Н.В. Кабаченко // Соціальна політика і соціальна робота : укр. наук. і громадсько-політ. часопис. – 2007. – Вип. 1 (36). – С. 41-50.

139. Кабаченко Н.В. Організація надання соціальних послуг людям похилого віку у соціальних службах: міжнародний досвід : [Електронний ресурс] / Н.В. Кабаченко // Наук. записки НаУКМА. Пед., психолог. науки та соц. робота. – 2013. – Т. 149. – С. 62-68. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/NaUKMApp_2013_149_13.pdf.

140. Кабаченко Н.В. Роль державних стандартів у розвитку соціальних послуг для бездомних / Н.В. Кабаченко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2007. – Вип. 1. – С. 251-261.

141. Карлсон М. Управління якістю соціальних послуг : теорія та практика. Досвід мікропроектів УФСІ з інноваційних соціальних послуг / М. Карлсон, Л. Сідельнік, С. Міщенко та ін. – К. : Укр. Фонд соц. інвестицій, 2007. – 99 с.

142. Качан Л. Реформування та модернізація соціальних послуг: Досвід країн-членів ЄС / Л. Качан, О. Косенко // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журн. – 2005. – № 9. – С.8-10.

143. Качан Л. Якісні послуги здатні надавати професіонали / Л. Качан, С. Жигун // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журнал. – 2007. – № 4. – С. 40-44.

144. Качан Л.Н. Якісні соціальні послуги : професійність, адресність, доступність / Л.Н. Качан // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журн. – 2007. – № 11. – С.19-20.

145. Качан Л. Якість послуг визначає якість життя / Л. Качан, О. Косенко // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журн. – 2007. – № 3. – С.14-16.

146. Кичко І. Страхування як елемент фінансового механізму соціального захисту / І. Кичко // Фінанси України. – 2005. – № 4. – 148–153 с.

147. Кірічок О.Г. Документування в менеджменті : підруч / О.Г Кірічок, В.І. Корбутяк, В.К. Процюк, К.В Дубич // Вид. 2-ге, перероб. – К.: Центр навч. л-ри, 2005. – 216 с.

148. Кіча Т.Г. Якісні соціальні послуги – потреба та вимога часу / Т.Г. Кіча // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журн. – 2006. – № 11. – С. 29-31.

149. Кларк Дж. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения / Дж. Кларк // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – Т. 1. – № 1. – С. 69-88.

150. Класифікатор професій ДК 003:2010 (Додатки А, Б, В): [Наказ Держспоживстандарт України від 28 серп. 2010 р. № 327 (із змінами і допов., внесен. згідно із 1 Наказом у 2013 р.)] // Портал «Ліга-Закон»: веб-сайт. – 2014. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

151. Ковбасюк Ю.В. Державні фінанси: теоретико-організаційні аспекти : навч. посіб. / Ю.В. Ковбасюк; НАДУ при Президентові України. – К. : КИЙ, 2007. – 259 с.

152. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант / А.А. Козловский // XServer.ru : онлайн Интернет библиотека. – 2012. – Режим доступа : <http://www.xserver.ru/users/tsprav>.

153. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30-34.

154. Конкурс пропозицій на виконання соціального замовлення та конкурсу

соціальних проектів в місті Харкові на 2015 рік : [Електронний ресурс] // Портал «Соціальне замовлення в Україні» : веб-сторінка. – 2015. – Режим доступу : <http://soczakaz.org.ua>.

155. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : [Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. (с последующими изменениями и дополнениями)]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm>.

156. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : [Принята на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР IX созыва 7 октября 1977 г.] – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm#3>.

157. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесен. Законом України від 8 груд. 2004 р. : за станом на 1 січня 2006 р.]. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 124 с.

158. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з провед. в Україні адмін. реформи. – К. : Центр політ. прав. реформ, 1998. – 62 с.

159. Кочемировська О.А. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О.А. Кочемировська, О.М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.

160. Кочемировська О.А. Щодо організаційно-економічних засобів підвищення якості соціальних послуг. Аналітична записка : [Електронний ресурс] / О.А. Кочемировська, О.М. Пищуліна // Нац. ін-т стратег. досліджень : веб-сайт. – 2012. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/590.

161. Кочемировська О. Щодо розвитку системи надання соціальних послуг в Україні на сучасному етапі. Аналітична записка : [Електронний ресурс] / О. Кочемировська, А. Авчухова // Нац. ін-т стратег. досліджень : веб-сайт. – 2012. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1328/>.

162. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : моногр. / М.В. Кравченко. – К. :

Інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.

163. Кривоконь Н. І. Міждисциплінарний зміст поняття «Соціальні послуги» / Н. І. Кривоконь // Пробл. заг. та пед. психології : зб. наук. пр. – 2011. – Т. 13. – Ч. 6. – С. 148-155.

164. Кривоконь Н.І. Соціально-психологічне забезпечення розвитку соціальних послуг в Україні : автореф. дис. ... д-ра психол. наук : [спец.] 19.00.05 / Н.І. Кривоконь; НАПН України, Ін-т психології ім. Г.С. Костюка. – К., [б. в.], 2012. – 38 с.

165. Крупник А.С. Соціальне замовлення – нова технологія розв’язання соціальних проблем в Україні / А.С. Крупник // Соц. політика і соц. робота : укр. наук. і громад.-політ. часопис. – 2000. – № 3, 4 (15, 16). – С. 3-12.

166. Курбатов В.И. Социальная работа / Под общ. ред. В. И. Курбатова. – Серия «Учебники, учебные пособия». – Ростов н/Д: «Феникс», 2000. – 576 с.

167. Лебединська О.Ю. Механізми державного управління міським продовольчим комплексом: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.02 / О.Ю. Лебединська; НАДУ при Президентові України. – К., [б. в.], 2004. – 36 с.

168. Леви Г. Английское народное хозяйство [перевод с немецкого проф. В. В. Святловского] / Г. Леви. – М. : Изд. товарищество «Книга», 1924. – 249 с.

169. Литвиненко В. М. Загальні суб’єкти надання соціальних послуг / В. М. Литвиненко // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. Серія Юрид. науки. – 2014. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 310-314.

170. Литвиненко В.М. Соціальні послуги у сфері соціального захисту населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : [спец.] 12.00.05 / В. М. Литвиненко; Харківський нац. ун-т внутр. справ.– Харків, 2012. – 20 с.

171. Ліцензування соціальних послуг : проблемні аспекти : [Електронний ресурс] // Укр. незалеж. центр політ. досліджень : неуряд. позапарт. неприбут. аналіт. інституція. – 2013. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/litcenzuvannia-sotcialnikh-poslug-problemni-aspekti>.

172. Лукіна Т.О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в

Україні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / Т.О. Лукіна; НАДУ при Президентові України. – К., [б .в.], 2005. – 36 с.

173. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

174. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

175. Матеріали наук.-метод. комісії МОН України. – К. : 2013. – 275 с.

176. Мерзляк А.В. Механізми державного управління іноземними інвестиціями: регіональний аспект: моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 300 с.

177. Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах : [Наказ Міністерства соціальної політики України від 15 жовт. 2012 р. № 648] // Мінсоцполітики України : офіц. Інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=145770&cat_id=102037.

178. Методологія державного управління : слов.-довід. / ред. : В. І. Луговий; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 195 с.

179. Моніторинг громадської думки населення України. Прес-реліз «Динаміка матеріального становища та соціально-економічних очікувань населення»: [Електронний ресурс] // Укр. ін-т соц. досліджень ім. О. Яременка : веб-сайт. – 2014. – Режим доступу : <http://www.uisr.org.ua/img/upload/files/Press-release.pdf>, 28 с.

180. Москаленко С.О. Надання соціальних послуг громадськими організаціями : європейський досвід для України / С.О. Москаленко // Зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України. – 2007. – Вип. 1. – С. 293-303.

181. Міщенко К.С. Механізми державного управління соціальним захистом інвалідів в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / К.С. Міщенко; Акад. муніцип. упр. – К., [б. в.], 2009. – 20 с.

182. Народное хозяйство СССР в 1960 г. : стат. ежегодник / Центр. стат. упр. при Совете Министров СССР. – М. : Госиздат ЦСУ ССР, 1961. – 945 с.
183. Народное хозяйство СССР в 1990 г. : стат. ежегодник / Госкомстат СССР. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 752 с.
184. Народное хозяйство СССР за 70 лет : юбилейный стат. ежегодник / Госкомстат СССР. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 766 с.
185. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) в Україні у 2012 році : Стат. бюлетень. К. : Держ. служба статистики України, 2013, – 175 с.
186. Новикова К.Н. Управление системой социальной защиты населения в условиях формирования новой социально-экономической среды в России : автореф. дис... д-ра. соц. наук : [спец.] 22.00.08 / К. Н. Новикова. – М., [б. и.], 2011. – 50 с.
187. Новикова К.Н. Управление системой социальной защиты населения в условиях формирования новой социально-экономической среды в России : монография / К.Н. Новикова. – М. : РГСУ. – 2010. – 35,2 п.л.
188. Новикова К.Н. Трансформация управления системой социальной защиты населения в регионах Российской Федерации в новых социально-экономических условиях : монография / К.Н. Новикова. – Казань : Ин-т соц. и гуманитарных знаний. – 2009. – 14,1 п.л.
189. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналітична доповідь. – К. : Нац. ін-т стратег. досліджень, 2012. – 54 с.
190. Оцінювання національної системи доброчесності. Україна-2014 : [Електронний ресурс] / Transparency International Україна 2012-2015: веб-сайт. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/system/files/docs/news/national_integrity_system_assessment_ukr.pdf.
191. Павлюк К. Соціальні послуги : недофінансувати чи міняти систему : [Електронний ресурс] / К. Павлюк // Часопис «Незалежний Аудитор». – 2014. – Режим доступу : http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/593?view.
192. Петрос О. М. Основні напрями вдосконалення державного управління соціогуманітарним розвитком на регіональному рівні // Вісн. Нац. акад. держ. упр.

при Президентіві України / О. М. Петроє. – 2014. – № 2. – С. 69-74. – Режим доступу:http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2014_2_13.pdf.

193. Петроє О.М. Соціальний діалог у державному управлінні : європейський досвід та українські реалії : моногр. / О.М. Петроє. – К. : НАДУ, 2012. – 304 с.

194. Петроє О.М. Соціальний діалог як інструмент формування корпоративної соціальної політики : моногр. / О.М. Петроє. – К., 2008. – 162 с.

195. Податковий кодекс України : [Кодекс від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI (із змінами внесеними згідно із 69 Законами в 2010-2012 рр.)] // Офіц. вісник України. – 2010. – 10 груд. (№ 92). – Т. 1. – С. 9. – Ст. 3248.

196. Показники виконання Зведеного бюджету України за січень-грудень 2014 : [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України : офіц. веб-сторінка. – 2015. – 2 лют. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=42631.

197. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / Ред. И. Фулц, М. Трейси. – М. : Международная организация труда, 2008. – 124 с.

198. Поляк О.В. Механізм надання управлінських послуг органами влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / О.В. Поляк; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Львів, 2006. – 20 с.

199. Попок А.А. Закордонне українство як об'єкт державної політики : моногр. / А.А. Попок; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Центр сучас. суспільствознавства. – К. : Альтерпрес, 2007. – 227 с.

200. Про благодійництво та благодійні організації : [Закон України від 16 верес. 1997 р. № 531/97-ВР (із змінами, внесен. згідно із 3 Законами у 2002-2011 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 42. – Ст. 42.

201. Про благодійну діяльність та благодійні організації : [Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5073-VI (із змінами, внесен. згідно з 3 Законами в 2014 р.)] // Відом. Верховної Ради України. – 2013. – 21 черв. (№ 25). – С. 1350. – Ст. 252.

202. Про вищу освіту : [Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII] //

Офіц. вісн. України : офіц. вид. – 2014. – 15 серп. (№ 63). – С. 7. – Ст. 1728.

203. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

204. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

205. Про волонтерську діяльність : [Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI] // Офіц. вісн. України. – 2011. – 27 трав. (№ 37). – С. 13. – Ст. 1498.

206. Про громадські об'єднання : [Закон України від 22 бер. 2012 р. № 4572-VI (із змінами, внесен. згідно із 6 Законами у 2012-2014 рр.)] / Офіц. вісн. України. – 2012. – 27 квіт. (№ 30). – С. 26. – Ст. 1097.

207. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : [Закон України від 5 лист. 2000 р. № 2017-III (із змінами, внесен. згідно із 2 Законами у 2007-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2000. – 17 лист. (№ 44). – С. 1. – Ст. 1876.

208. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : [Закон України від 16 лист. 2000 р. № 2109-III (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами в 2004-2013 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – 5 січня (№ 1). – Ст. 2.

209. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : [Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1768-III (із змінами, внесен. згідно із 17 Законами в 2002-2013 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – 5 січня (№ 1). – Ст. 2.

210. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. 2010. – № 84. – 12 лист. – С. 36.

211. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : [Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III (із змінами, внесен. згідно із 33 Законами в 2001-2015 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2000. – 14 квіт. (№ 13). – С. 31. – Ст. 505.

212. Про зайнятість населення : [Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-

VI (із змінами, внесен. згідно із 3 Законами в 2013-2014 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 27 серпня (№ 63). – С. 17. – Ст. 2565.

213. Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги : [Постанова Кабінету Міністрів України 14 лист. 2012 р. № 1039] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 23 лист. (№ 87). – Ст. 3537.

214. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо інформування населення про соціальні послуги : [Наказ Міністерства соціальної політики України від 28 жовт. 2014 р. № 828] // Мінсоцполітики України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article>.

215. Про затвердження плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року : [Розпорядження Кабінету Міністрів України 30 лип. 2008 р. № 1052-р.] // Верховна Рада України – офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1052-2008-%F0>.

216. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р.] // Офіц. вісн. України. – 2013. – 19 квіт. (№ 28). – Ст. 962.

217. Про затвердження Положення про державну службу зайнятості : [Наказ Мінсоцполітики України від 20 січ. 2015 р. № 41] // Офіц. вісн. України. – 2015. – 20 лют. (№ 12). – С. 283. – Ст. 338.

218. Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів : [Наказ Мінсоцполітики України 14 квіт. 2011 р. № 129 (із змінами, внесеними згідно з 2 Наказами Міністерства в 2013-2014 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2011. – 16 трав. (№ 34). – С. 109. – Ст. 1413.

219. Про затвердження Порядку атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги : [Наказ Міністерства соціальної політики України від 1 жовт. 2012 р. № 612] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 9 лист. (№ 83). – Ст. 3368.

220. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів : [Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2013 р. № 324] // Офіц. вісн. України. – 2013. – 24 трав. (№ 36). – С. 25. – Ст. 1265.

221. Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги : [Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2004 р. № 558] // Офіц. вісн. України. – 2004. – 14 трав. (№ 17). – Ст. 1188.

222. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги : [Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квіт. 2005 р. № 268] // Офіц. вісн. України. – 2005. – 29 квіт. (№ 15). – С. 20. – Ст. 75.

223. Про затвердження та скасування національних класифікаторів : [Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовт. 2010 р. № 457 (із змінами і допов., внесен. згідно із 2 Наказами в 2010-2013 рр.)] // Портал «Ліга-Закон» : веб-сайт. – 2014. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

224. Про затвердження типових положень (взірцевих) про територіальний центр соціального обслуговування [Наказ Мінсоцзахисту України від 1 квіт. 1997 р. № 44 (із змінами і допов., внесен. згідно із 2 Наказами Міністерства в 2007-2009 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 1997. – 11 жовт. (№ 39). – Ст. 57.

225. Про звернення громадян : [Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР (із змінами, внесен. згідно з 10 Законами в 1999-2014 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – 19 лист. (№ 47). – Ст. 256.

226. Про здійснення державних закупівель : [Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII (із змінами, внесен. згідно з 11 Законами в 2014-2015 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2014. – 30 квіт. (№ 34). – С. 15. – Ст. 900.

227. Про інформацію : [Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII із змінами, внесен. згідно із 10 Законами в 2000-2010 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – 1 груд. (№ 48). – Ст. 650.

228. Про Кабінет Міністрів України : [Закон України від 27 лют. 2014 р. №

794-VII із змінами, внесен. згідно із 4 Законами в 2014-2015 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2014. – 14 бер. (№ 20). – Ст. 619.

229. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: [Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III (із змінами, внесен. згідно із 85 Законами у 2000-2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2000. – 21 лип. (№ 27). – С. 1. – Ст. 1109.

230. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: [Указ Президент України від 31 трав. 2011 р. № 634/2011 (із змінами і доповн. внесен. 6 Указами Президента в 2012-2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2011. – 10 черв. (№ 41). – С. 20. – Ст. 1666.

231. Про місцеве самоврядування в Україні: [Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами і доповн. внесен. 87 Законами України у 1998-2015 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – 25 черв. (№ 24). – Ст. 170.

232. Про місцеві державні адміністрації: [Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV (із змінами і доповн. внесен. 44 Законами України у 2001-2015 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 1999. – 21 трав. (№ 18). – Ст. 3.

233. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: [Закон України від 2 червня 2005 р. № 2623-IV (із змінами, внесен. згідно з 6 Законами в 2009-2014 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – 30 черв. (№ 26). – С. 1108. – Ст. 354.

234. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: [Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII (із змінами, внесен. згідно з 32 Законами в 1994-2014 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – 21 трав. (№ 21). – Ст. 252.

235. Про Положення про Державну службу з питань інвалідів та ветеранів України: [Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 397/2011 (із змінами, внесен. згідно з Указом Президента в 2013 р.)] // Офіц. вісн. України. – 2011. – 26 квіт. (№ 29). – С. 99. – Ст. 1232.

236. Про Положення про Міністерство соціальної політики України: [Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 389/2011 (із змінами, внесен. згідно з 11 Указами Президента в 2011-2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2011. – 26 квіт.

(№ 29). – С. 66. – Ст. 1227.

237. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : [Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12 (із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Постановою в 2007 р.)] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 2. – 30 січня. – Ст. 42.

238. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : [Постанова Верховної Ради України, Програма від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII] // Офіц. вісн. України : офіц. вид. – 2014. – 30 груд. (№ 102). – С. 7. – Ст. 3005.

239. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : [Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII] // Відом. Верховної Ради України : офіц. вид. – 2014. – 3 жов. (№ 40). – С. 2843. – Ст. 2021.

240. Про реабілітацію інвалідів в Україні : [Закон України від 6 жовт. 2005 р. № 2961-IV (із змінами, внесен. згідно з 10 Законами в 2006-2014 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 2006. – 20 січ. (№ 2). – С. 44. – Ст. 36.

241. Про соціальне замовлення у сфері соціальних послуг : [Проект Закону України від 16 жовт. 2012 р. № 5236] / Ліга-Закон : прав. портал України. – 2012. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua/>.

242. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами у 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.

243. Про соціальні послуги : [Проект Закону України від 28 лип. 2014 р.] // Мінсоцполітики України : офіц. веб-сторінка. – 2014. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/ukpublish/article?art_id=164317&cat_id=102036.

244. Про соціальні послуги : [Проект Закону України від 18 вер. 2015 р. № 3143] / Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – 2015. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56548.

245. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : [Закон України

від 21 черв. 2001 р. № 2558-III (із змінами, внесен. згідно із 6 Законами в 2005-2012 рр.)] // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – 19 жовт. (№ 42). – Ст. 213.

246. Про стан перебудови стилю і методів роботи Міністерства соціального забезпечення УРСР по поліпшенню обслуговування населення : [Постанова Ради Міністрів УРСР від 20 трав.1987 р. № 191] // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – 2014. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-87-%D0%BF/conv>.

247. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь / авт. кол. Нац. ін.-ту стратег. дослід. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.

248. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : [Указ Президента України від 23 бер. 2012 р. № 212/2012 (із змінами, внесен. згідно з Указом Президента в 2013 р.)] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 13 квіт. (№ 26). – С. 17. – Ст. 966.

249. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : [Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015] // Офіц. вісн. України. – 2015. – 23 січ. (№ 4). – С. 8. – Ст. 67.

250. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – 27 квіт (№ 28). – С. 69. – Ст. 1122.

251. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.

252. Райт Г. Державне управління / Глен Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

253. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : моногр. / А.П. Рачинський. – К. : НАДУ, 2009. – 316 с.

254. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом як механізм здійснення структурних змін у діяльності органів державної влади / А.П. Рачинський // Держ. управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. –

Режим доступу : www.dy.nayka.com.ua/index.php?nomer_data=3&year_data=2009.

255. Рачинський А.П. Стратегічне управління у контексті сучасних західноєвропейських підходів / А.П. Рачинський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 12-20.

256. Рачинський А.П. Стратегічні підходи до оптимізації структур органів державної влади в сучасних умовах суспільного розвитку / А.П. Рачинський // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 1. – С. 22-30.

257. Реформування вітчизняної системи соціального захисту : інформ.-аналіт. матеріали. – Луганськ : Держ. установа наук.-дослід. ін.-т соц.-трудова відносин Міністерства соц. політики України; Вид-во ДУ НДІ СТВ, 2012. – 59 с.

258. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навч.-наук. вид. / авт. кол.: В.А. Ребкало та ін.; за заг. ред. В.В. Тертички, В.А. Шахова. – К. ; Львів: НАДУ, 2012. – 352 с.

259. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : навч.-наук. вид. / авт. кол. В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, П.К. Ситник та ін.; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. – К. : Львів, НАДУ, 2012. – 368 с.

260. Розенко П. Соціальні служби повинні тісніше співпрацювати з громадськими організаціями / П. Розенко // Міністерство соціальної політики України : офіц. веб-сайт. – 2015. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=171446&cat_id=107177.

261. Романовська Л.І. Система підготовки фахівців з соціальної роботи за кордоном на прикладі розвинених країн : [Електронний ресурс] / Л. І. Романовська // Вісн. Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького : електрон. наук. фах. вид. – 2013. – Вип. 3. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadps_2013_3_21.pdf.

262. Рубрика «Статистична інформація»: [Електронний ресурс] // Держ. служба статистики України: Офіц. веб-сайт. – 2015. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

263. Рудкевич І.В. Державне регулювання системи соціального захисту населення України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 /

- І.В. Рудкевич; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2011. – 36 с.
264. Рудкевич І.В. Регулювання системи соціального захисту населення України : теорія, методологія та державна політика : монографія / І.В. Рудкевич; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 463 с.
265. Семигіна Т.В. Моделі соціальної політики економічно розвинутих країн: історія та сучасний розвиток : автореф. дис... канд. політ. наук : [спец.] 23.00.01 / Т. В. Семигіна. – К., 2007. – 20 с.
266. Семигіна Т. Інформування населення про соціальні та реабілітаційні послуги : метод. посіб. / Т. Семигіна, Г. Коришова, О. Іванова. – К. : проект ПРООН «Підтримка реформи соц. сектору в Україні»; К.І.С., 2013. – 104 с.
267. Семигіна Т.В. Організація надання соціальних послуг на рівні громади як загальна тенденція розвитку соціальної роботи / Т.В. Семигіна // Соціальна політика, соціальна робота й охорона здоров'я: як Україні досягти європейського рівня якості послуг? : зб. тез конференції. – К. : Сфера, 2007. – С. 35-39.
268. Семигіна Т.В. Планування соціальних послуг на місцевому рівні / Т.В. Семигіна // Соціальна політика і соціальна робота : Укр. наук. і громад.-пол. часопис. – 2007. – Вип. 1 (36). – С. 51-63.
269. Синельникова Р.В. Что такое социальный заказ? / Р.В. Синельникова // Социальная работа : Белорусский научно-практ. журнал. – 2008. – № 3. – С. 32-34.
270. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громад. експертизи, 2009. – 104 с.
271. Сідельнік Л.Л. Закон «Про соціальні послуги» може бути дієвішим / Л. Л. Сідельнік // Вісн. УФСІ : Інформ. бюл. укр. фонду соц. інвестицій. – 2007. – Вип. 4 / 5. – С. 7-9.
272. Сідельнік Л.Л. Нові підходи до розроблення стандартів соціальних послуг / Л.Л. Сідельнік // Соціальна політика, соціальна робота й охорона здоров'я: як Україні досягти європейського рівня якості послуг?: Зб. тез конференції. – К. : Сфера, 2007. – С. 63-66.
273. Сідельнік Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних

послуг / Лариса Сідельник // Громадянське суспільство. – 2008. – № 2(4) – С. 9-14.

274. Скоропада Л.М. Розробка та апробація державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг вдома / Л.М. Скоропада // Соц. політика і соц. робота : укр. наук. і громад.-пол. часопис. – 2007. – Вип. 1 (36). – С. 32-40.

275. Скоропада Л.М. Стандарти якості соціальних послуг як інструмент підвищення якості життя вразливих категорій населення / Л.М. Скоропада // Соціальна політика, соціальна робота й охорона здоров'я: як Україні досягти європейського рівня якості послуг?: Зб. тез конференції. – К. : Сфера, 2007. – С. 60-63.

276. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.

277. Скуратівський В.А. Соціальна політика : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – К. : Віпол. – 2003. – 360 с.

278. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : моногр. / В.М. Сороко, А.В. Вишневський, О.Г. Рогожин ; за наук. ред. Ю.А. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – 180 с.

279. Сороко В.М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 3. – С.11-19.

280. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.

281. Соснін О. Інформаційні державно-управлінські ресурси України : визначення і розуміння / О. Соснін, О. Твердохліб // Журнал Верховної Ради України «Віче». – 2011. – № 22. – С. 25-29. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche_2011_22_9.pdf.

282. Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52496-2005. – М. : Стандартинформ, 2006.– 9 с.

283. Соціальне замовлення в Україні : досвід 10 років впровадження : Зб. аналіт. та нормативно-метод. матеріалів / [Під редакцією В. І. Брудного,

А. С. Крупника]. – Одеса : Євродрук, 2011. – 156 с.

284. Соціальні послуги в Україні : сьогодення та перспективи / [Т.В. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін.]. – К. : Вид-во ВК «Зірка», Проект Тасіс «Посилення регіональних соціальних служб», 2007. – 52 с.

285. Соціальний захист ветеранів війни : святковий фарс, буденна профанація : [Електронний ресурс] // Верх. Рада України : офіц. веб-сайт. – 2012. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736832>.

286. Соціальний захист населення України : моногр. / авт. кол. : І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.

287. Соціальний захист населення у Великобританії // Юридично-соціальний портал : електрон. вид. – 2008. – 3 жовт. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/20>.

288. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

289. Социальное обеспечение // Большая советская энциклопедия : электрон. версия. – М. : Науч. изд-во “Больш. Рос. энцикл.”, ЗАО “Гласнет”. – 2008.

290. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громад. експертизи, 2009. – 104 с.

291. Ставлення громадськості до надання соціальних послуг на Волині : технічний звіт про проведення соціологічного опитування. – К. : Аналітичний центр «Соціоконсалтинг», [б. в.], 2007. – 21 с.

292. Стандарти соціальних послуг : зб. документів. – Кн. 2 / За ред. Л. Л. Сідельнік. – К. : ТОВ «ЛДЛ», 2007. – 232 с.

293. Статистична інформація : [Електронний ресурс] // Держ. служба зайнятості : офіц. веб-сторінка. – 2015. – 20 лют. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list>.

294. Статистичний щорічник Рівненської області за 2012 рік / За ред.

Ю. В. Мороза. – Рівне : Вид-во Головного управління статистики у Рівненській області, 2013. – 481 с.

295. Сташків Б.І. Соціальне обслуговування у системі соціального забезпечення : правові питання / Б.І. Сташків. – Право України : Юрид. журнал. – 2005. – № 1. – С. 76-79.

296. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / Б.І. Сташків. – К. : Знання, 2005. – 405 с.

297. Стефанова О.А. Механізми державного управління у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / О. А. Стефанова; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ, [б. в.], 2012. – 19 с.

298. Стефанова О.А. Механізми державного впливу на реформування системи надання соціальних послуг населенню: досвід Литовської Республіки / О.А. Стефанова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 447-451. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpdu_2009_2_72.pdf.

299. Студеняк І. П. Основи стандартизації та сертифікації товарів і послуг. Опорний конспект. / І. П. Студеняк, Ю.М. Ажнюк, І. М. Чучка. – К. : Кондор, 2007. – 152 с.

300. Субтельний О. Україна: історія / Орест Субтельний; [пер. з англ. Ю. І. Шевчука]. – К. : Либідь, 1991. – 512 с.

301. Теория государства и права : учебник / [Под ред. В. К. Бабаева]. – М. : Юрист, 2002. – 592 с.

302. Тертичка В.В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні / В.В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

303. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт. упоряд. В.П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

304. Тофтисова-Матерон Р. Ліцензування надання соціальних послуг / Радость Тофтисова-Матерон // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн.

журнал. – 2006. – № 1 (січ.). – Режим доступу : http://info.rehab.org.ua/russian/periodyka/sots_zaxust/1-2006/a11.

305. Тофтїсова-Матерон Р. Невикористаний потенціал чи прихований ризик? Співпраця органів влади та приватних суб'єктів у розвитку сфери соціальних послуг у світі та Україні / Р. Тофтїсова-Матерон // Соц. захист : щомісяч. інформ. та наук.-виробн. журн. – 2006. – № 5. – С. 33-35.

306. Тофтїсова-Матерон Р. Соціальні послуги : як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтїсова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. – К. : Проект ТАСІС «Посилення рег. соц. послуг в Україні», 2006. – 225 с.

307. Трощинський В.П. Концептуальні засади державної політики в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні : навч. посіб. / В. П. Трощинський, П.К. Ситник, В.А. Скуратівський та ін. – К. : НАДУ, 2008. – 80 с.

308. Трощинський В.П. Соціальне самопочуття населення України в контексті державної гуманітарної політики: навч.-метод. посіб. / В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситник, Н.П. Ярош, О.М. Петроє, М.В. Кравченко; НАДУ при Президентові України, упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., каф. соц. і гуманіт. політики. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

309. Трощинський В.П. Соціальний розвиток : навч. посіб. / В.П. Трощинський, О.М. Петроє, І. Горгес. –К. : НАДУ, 2008. – 192 с.

310. Трощинський В.П. Розробка моделі оцінювання державної соціальної політики на регіональному рівні / В.П. Трощинський, О.М. Петроє // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 207–214.

311. Туленков М. В. Соціальний захист у соціологічному вимірі : моногр. / М. В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. –178 с.

312. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами : [Електронний ресурс] // Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції : офіц. веб-сайт. – 2014. – 30 жовт. – Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=56219>.

313. Україна у цифрах 2013 : стат. зб. / За ред. О.Г. Осауленка; Відповід. за випуск О.Е. Остапчук. – К. : Держ. служба статистики України; ТОВ «Вид-во

«Консультант», 2014. – 239 с.

314. Управління діяльністю соціальних служб: метод. посібн. [авт. кол. : Н. Гусак, Н. Кабаченко, В. Назарук, К. Савчук, О. Савчук, Л. Скоропада, Л. Чорній] / Заг. ред. О. Іванова, Н. Гусак; ПРООН в Україні, Проект «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». – К. : К.І.С., 2013. – 178 с.

315. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, Е.М. Лібанова та ін.]; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1 – 456 с. – Ч. 2. – 244 с.

316. Усаченко Л. М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : моногр. / Л. М. Усаченко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 343 с.

317. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. посіб. / В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін.; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2012. – 220 с.

318. Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи / ред. : В.І. Луговий, В.М. Князєв; УАДУ при Президентові України. – К., 2001. – 252 с.

319. Формування позитивного іміджу органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг: наук. розробка / авт. кол. : С.М. Серьогін, В.В. Лола, І.І. Хожило та ін. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2009. – 32 с.

320. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні : теорія та практика державного управління : монографія / А.А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.

321. Халецька А.А. Формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / А.А. Халецька; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., [б. в.], 2010. – 39 с.

322. Цивільний кодекс України : [Кодекс, Закон України від 16 січ. 2003 р.

№ 435-IV (із змінами, внесеними згідно із 92 Законами України в 2003-2014 рр.)]
// Офіц. вісн. України. – 2003. – 28 бер. (№ 11). – С. 7.– Ст. 461.

323. Черниш О.І. Ринок послуг : механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : моногр. / О.І. Черниш. – Донецьк : ТОВ "РВК"ПРОМО", 2005. - 410 с.

324. Черниш О.І. Теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / О.І. Черниш; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, [б. в.], 2006. – 39 с.

325. Четверікова Л.О. Соціальна політика : навч. посіб. / Л.О. Четверікова; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів : Сорока Т. Б., 2014. – 217 с.

326. Четверікова Л.О. Сучасна парадигма метасоціального інституту : історико-теоретичні виміри соціальної держави / Л.О. Четверікова, Ю.О. Привалов. – Львів: Астролябія, 2007. – 152 с.

327. Чміленко Г.М. Адміністративні послуги в Україні / Г.М. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86-93.

328. Шапран О.Ю. Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціальних послуг : дис. ... канд. наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.03 / О.Ю. Шапран; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., [б. в.], 2012. – 245 с.

329. Шульга Н.В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» / Н.В. Шульга // Митна справа : наук.-аналіт. журнал. – Ч. 2. – 2011. – № 4 (76). – С. 24-28.

330. Яковлев М.В. Освіта та професійна підготовка соціальних працівників: стислий огляд світової практики : [Електронний ресурс] / М.В. Яковлев, Н.В. Кабаченко // Наук. записки НаУКМА. Пед., психолог. науки та соц. робота. – 2011. – Т. 123. – С. 54-60. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/NaUKMApp_2011_123_13.pdf.

331. Ярош Н.П. Державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я

України : моногр. / Н.П. Ярош – К. : НАДУ, 2006. – 196 с.

332. Ярош Н.П. Державні стандарти безоплатної охорони здоров'я: світовий досвід для України / Н.П. Ярош // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2007. – № 3 (31). – С. 120- 126.

333. Ярош Н.П. Проблеми та завдання у сфері впровадження державних соціальних стандартів надання медичної допомоги населенню України / Н.П. Ярош // Україна. Здоров'я нації. – 2011. – № 3. – С. 63-67.

334. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення : навч. посіб. / І.С. Ярошенко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.

335. AgeWatch report card: Ukraine : [Electronic Resource] / The Global Age Watch Index : website. – 2015. – Sept. – Access Mode : <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Ukraine>.

336. An introduction to... Consultation methods : [Electronic Resource] / Center for Assessment & Policy Development and MP Associates. – 2009. – Access Mode : <http://www.racialequitytools.org/resourcefiles/fifecouncil.pdf>.

337. Beresford P. Service user's knowledges and the social construction of social work / P. Beresford, S. Croft // The Journal of Social Work. – 2001. – Vol. 1. – No. 3. – P. 295-316.

338. Blank R. M. Evaluating Welfare Reform in the United States / Blank Rebecca M. // Journal of Economic Literature. – 2002. – Vol. 40 (4), p. 1105-1166.

339. Bovaird T. Public Management and Governance / Tony Bovaird, Elke Löffler (eds). – UK : London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2003. – 255 p.

340. Boyne A. G. Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence / Georg A. Boyne // Public Administration Journal. – 1998. – Vol. 76 (No.1). – Blackwell Publishers Ltd. – P. 695–712.

341. Bringenberg L. First Management Reform Wave in Great Britain / Lena Bringenberg. – Germany : Norderstedt, Grin Verlag, 2008. – 88 p.

342. Bullain N. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region / Nilda Bullain, Luben Panov. – the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. – 123 p.

343. Chiriacescu D. Ensuring access of people with disabilities to social services : the need for regulatory mechanisms in South East Europe / Diana Chiriacescu. – Belgrade : Serbia, Disability Monitor Initiative, 2006. – 52 p.
344. Cordery C. J. Operational Risk Management in Social Services Contracting : [Электронный ресурс] / Cordery J. Carolyn // Social Sciences Research Network. – 2010. – 14 Feb. – Режим доступа : <http://ssrn.com/abstract=1761659>.
345. Dominelli L. Social work : Theory and Practice for a Changing Profession / Lena Dominelli. – UK : Cambridge, Polity Press, 2004. – 320 p.
346. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
347. Encyclopedia of political economy : Vol. 2 / [O’Hara Phillip Anthony (ed.)]. – UK : London, Routledge, 2001 – 1302 p.
348. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism / Gosta Esping-Andersen. – UK : Cambridge, Polity Press. 1990. – 248 p.
349. Ferragina E. Welfare regime debate : past, present, futures / Emanuele Ferragina and Martin Seeleib-Kaiser. – Policy & Politics Journal. – 2011. – Vol. 39 (4). – P. 583-603.
350. Field F. The Welfare State – Never Ending Reform : [Electronic Resource] / Frank Field // BBC website. – 2012. – Режим доступа : http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/field_01.shtml.
351. Gilbert N. Administering Purchase of Services between Public and Private Agencies: Issues in Contract Design : [Электронный ресурс] / N. Gilbert // European Regional Meeting of the International Social Security Association. – Режим доступа : <http://www.issa.int/pdf/publ/Vilnius06/2gilbert.pdf>. – 2013.
352. Goodin R. E. The Real Worlds of Welfare Capitalism / Robert E. Goodin, Bruce Headey, Ruud Muffels, Henk-Jan Dirven. – UK : Cambridge, Cambridge University Press, 2004. – 358 p.
353. Greenwood J. New Public Administration in Britain / John Greenwood, Robert Pyper, David Wilson. – USA: New York: Routledge; 3rd ed. 2003. – 304 p.
354. Hughes O.E. Public Management and Administration: [An Introduction] /

- Owen E. Hughes. – USA : New York; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed. – 2003. – 303 p.
355. Horton S. Public management in Britain / Sylvia Horton, David Farnham – USA : New York; Palgrave Macmillan; 1st ed. – 1999. – 290 p.
356. Hughes O.E. Public Management and Administration: [An Introduction] / Owen E. Hughes. – USA : New York; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed. – 2003. – 303 p.
357. Madison B.Q. Social Welfare in the Soviet Union / Bernice Q. Madison. – 1st ed. – US, Calif. : Stanford Univ. Press, 1968. – 324 p.
358. McAuley A. Development Strategy, Welfare Regime and Poverty Reduction in the Former Soviet Union / Alastair McAuley. – Switzerland : Geneva, UNRISD, 2008. – 22 p.
359. McAuley J.W. An Introduction to Politics, State and Society / James W. McAuley.– UK : London, SAGE Publications Ltd., 2003. – 232 p.
360. Mintzberg H. The Strategy Process : Concepts, Contexts and Cases (European ed.) / H. Mintzberg, J. B. Quinn, S. Ghoshal. – UK: London, Prentice Hall national Ltd: Bass press, 1995, – 356 p.
361. Moran M. Politics and Governance in the UK / Michael Moran. – UK: London, Palgrave Macmillan. – 2005. – 576 p.
362. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborn, Ted Gaebler. – Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. – 432p.
363. Priestley M. Adults Only: Disability, social policy and the life course / M. Priestley // The Journal of Social Policy. – 2000. – Vol. 29. – No. 3. – Cambridge University Press, Cambridge, P. 421-439.
364. Priestley M. Discourse and Resistance in Care Assessment: integrated living and community care / M. Priestley // The British Journal of Social Work. – 1998. – Vol. 28. – No. 5. – P. 659-673.
365. Razin A. The Decline of the Welfare State : Demography and Globalization / Assaf Razin, Efraim Sadka, Chang Woon Nam. – England : London, the MIT Press, 2005. – 135 p.

366. Rice J. M. The Temporal Welfare State : A Crossnational Comparison / Rice James Mahmud, Robert E. Goodin, Antti Parpo // Journal of Public Policy. – 2006. – (Sept.-Dec.). – Vol. 26 (No. 3). – С. 195-228.

367. Rosenbloom D. H. Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law / D. H. Rosenbloom, D. D. Goldman // The Public Sector. – [2nd ed.]. – US : New York, 1997. – 600 p.

368. Social service : [Electronic Resource] // Britannica Online Encyclopedia : website. – 2012. – Режим доступа : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551426/social-service>.

369. Standards for Quality in Social Services : [Electronic Resource] / The Ministry of Labour and Social Affairs of Czech Republic : website. – 2013. – Access Mode : <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2057/standards.pdf>. – 24 p.

370. Stein H. Social work administration // H. Schatz (Ed.) Social work administration: a resource book. New York: Association Press, 1971. – P. 24-25.

371. Turner J. Welfare state reforms : [Electronic Resource] / Jane Turner // Manchester Salon website. – 2012. – Режим доступа : <http://manchestersalon.org.uk/welfare-state-reforms-jane-turner.html>.

372. Weimer D.L. Policy Analysis : Concepts and Practice (the 2nd ed.) / D.L. Weimer, A.R. Vining. – US: Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992

373. Welfare Reform in the United States : [Electronic Resource] // US Government Info : A part of The New York Times Company. – 2012. – Режим доступа : <http://usgovinfo.about.com/od/federalbenefitprograms/a/welfarereform.htm>.

374. Welfare state : [Electronic Resource] // Britannica Online Encyclopedia : website. – 2012. – Режим доступа : www.britannica.com/topic/639266/welfare-state.

375. Wilson T. The State and Social Welfare : The Objectives of Policy / Thomas Wilson, Dorothy Wilson. United Kingdom : Longman Group, 1991. – 368 p.

376. What is Decentralization? // The World Bank Group. – Режим доступа : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>. – 2013.

ДОДАТКИ

Додаток Б

Матриця завдань та очікуваних результатів реалізації Концепції модернізації системи надання соціальних послуг у короткостроковий період (фаза 1)

ПРІОРИТЕТ	ЗАВДАННЯ	ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ
1. Нормативно-правове забезпечення	Завдання 1.1. Гармонізувати правові акти, що регулюють надання соціальних послуг в Україні до відповідних вимог, норм і стандартів законодавства ЄС.	Розроблення належної нормативно-правової бази та забезпечення функціонування системи надання соціальних послуг; створення передумов для ефективної системи надання соціальних послуг, підвищення їх якості, доступності та рівня задоволення потреб отримувачів таких послуг і профілактика виникнення складних життєвих обставин серед громадян.
	Завдання 1.2. Внести зміни та доповнення до Кодексів України Бюджетного, Господарського, Цивільного та Податкового, інших законодавчих актів України в частині забезпечення для всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги рівних можливостей доступу до отримання бюджетного фінансування.	
	Завдання 1.3. Узгодити Закони України «Про соціальні послуги», «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 22, ст. 23) і «Про місцеве самоврядування» в частині розширення переліку власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади, включивши його до сфери соц. обслуговування населення надання соц. послуг за місцем проживання та підвищення адресності таких послуг; завершити розроблення та прийняти підзаконні акти, які регламентують інструменти механізмів державного управління системою надання соц. послуг (стандарти і ліцензування соц. послуг, акредитацію суб'єктів, що надають такі послуги та ін.)	
	Завдання 1.4. Провести комплексний аналіз законодавства в сфері надання соціальних послуг та удосконалення соціальної роботи серед окремих осіб або груп з метою забезпечення профілактики та запобігання	

ПРІОРИТЕТ	ЗАВДАННЯ	ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ
	виникнення складних життєвих обставин.	
2. Фінансове забезпечення	Завдання 2.1. Здійснювати фінансування системи надання соціальних послуг в повних обсягах і за окремою статтею соціальних видатків з Державного бюджету України.	Підвищення ефективності та раціональності використання бюджетних коштів; створення рівних можливостей доступу до отримання бюджетних коштів для всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги незалежно від форми їхньої власності
Завдання 2.2. Врегулювати бюджетне законодавство в частині можливості спрямування бюджетних соціальних видатків недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги.		
Завдання 2.3. Здійснити перехід від кошторисного фінансування суб'єктів, що надають соціальні послуги до механізму прямого фінансування – замовлення соціальних послуг.		
Завдання 2.4. Ухвалити програму державних гарантій, в якій передбачити надання безоплатних соціальних послуг за їх видами, диференційовані нормативи фінансування в розрахунку на одну особу та з врахуванням якості надання таких послуг, нормативів фінансових витрат на одиницю обсягу соціальної послуги. Завдання 2.5. Розробити та запровадити механізм фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг», а також запровадити диференційовану плату за соціальні послуги залежно від доходу отримувачів таких послуг.		
3. Інформаційне забезпечення	Завдання 3.1. Розробити та здійснювати державну політику інформування населення про соціальні послуги, яка має забезпечити його необхідними відомостями про отримання таких	Підвищення рівня обізнаності про соціальні

ПРІОРИТЕТ	ЗАВДАННЯ	ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ
ня	послуг та суб'єктів, що їх надають.	послуги,
	Завдання 3.2. Створити єдину базу даних отримувачів усіх видів соціальних послуг та інтегрувати її в єдину систему обліку надання соціальних виплат, допомоги тощо, що функціонує в системі соціального захисту населення.	суб'єктів що їх надають, отримувачів таких послуг та громадськості; забезпечення
	Завдання 3.3. Формувати позитивну громадську думку про користь соціальних послуг, що надаються за місцем проживання їх отримувачів.	системи статистичними даними;
	Завдання 3.4. Запровадити систему статистичної звітності надання соціальних послуг на державному та регіональних рівнях.	формування позитивної громадської думки про систему надання соціальних послуг
4. Інституційно-організаційне забезпечення	Завдання 4.1. Створити конкурентний ринок соціальних послуг шляхом впровадження в систему надання таких послуг ринкових умов, механізмів та забезпечувати їх дотримання суб'єктами, що надають такі послуги.	Створення конкурентного ринку соціальних послуг;
	Завдання 4.2. Створити в структурі Мінсоцполітики України Департамент з питань стандартизації та відповідні територіальні органи виконавчої влади, до кола відання яких віднести питання, пов'язані з розробленням, впровадженням, реалізацією, моніторингом та оцінкою стандартів соціальних послуг.	підвищення рівня координації інститутів, діяльність яких пов'язана з організацією та наданням
	Завдання 4.3. Удосконалити порядок ведення звітності щодо надання соціальних послуг та забезпечити її прозорість.	соціальних послуг;
	Завдання 4.4. Забезпечити здійснення	забезпечення

ПРІОРИТЕТ	ЗАВДАННЯ	ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ
	громадського контролю за наданням соціальних послуг.	прозорості та підзвітності в системі; розширення переліку соціальних послуг, підвищення їх якості та ефективності
	Завдання 4.5. Запровадити моніторинг і контроль якості та ефективності соціальних послуг для оцінювання ступеня їх відповідності потребам отримувачів.	
	Завдання 4.7. Розширити перелік соціальних послуг, що надаються за місцем проживання їх отримувачів та розробити механізм забезпечення реалізації права громадян на вибір таких послуг.	
5. Кадрове та освітнє забезпечення	Завдання 5.1. Запровадити систему оплати праці соціальних працівників, яка базується на складності виконуваної ними роботи, її обсягах, підвищення престижу професії та соціальних гарантій соц. працівника.	Забезпечення суб'єктів системи надання соціальних послуг кваліфікованими і соціальними працівниками, підвищення статусу соціальних працівників; удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців що надають соціальні послуги,
	Завдання 5.2. Оцінювати результати професійної діяльності соціальних працівників на базі стандартів якості надання соціальних послуг.	
	Завдання 5.3. розробити та впровадити на державному рівні уніфіковану модель фахової підготовки соціальних працівників за спеціалізацією, єдиних стандартів ліцензування та акредитації напрямку підготовки «соціальна робота».	
	Завдання 5.4. Проводити професійне навчання соціальних працівників відповідно до державного замовлення, відповідної спеціалізації та потреб ринку праці.	
	Завдання 5.5. Здійснити детінізацію ринку праці; посилити запобігання корупційним проявам, іншим зловживанням роботодавців у	

ПРІОРИТЕТ	ЗАВДАННЯ	ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ
	<p>трудових відносинах в системі надання соціальних послуг.</p>	<p>підвищення рівня якості</p>
	<p>Завдання 5.6. Забезпечити працевлаштування випускників за фахом соціальний працівник відповідно до державного замовлення та спеціалізації.</p>	<p>таких послуг; «детінізація» та оптимізація ринку праці</p>
	<p>Завдання 5.7. Здійснювати прогнозування потреби у підготовці кваліфікованих кадрів та фахівців з вищою освітою в системі надання соціальних послуг.</p>	<p>системи надання соціальних послуг .</p>
<p>6. Науково-прикладне забезпечення</p>	<p>Завдання 6.1. Провести ґрунтовні наукові дослідження механізмів державного управління системою надання соц. послуг та розробити наукове обґрунтування положень статей Закону України «Про соціальні послуги» (суб'єкти, об'єкти та види соц. послуг, інститути системи соціальних послуг, форми власності та управління ними, основні засади, принципи надання соціальних послуг, співробітництво під час організації надання таких послуг, фінансування соціальних послуг та ін.).</p>	<p>Створення наукового підґрунтя для розроблення та функціонування ефективної системи надання соціальних послуг; широке впровадження</p>
	<p>Завдання 6.2. Включити галузь знань 23 «Соціальна робота» до галузі науки НАН України та проводити підготовку наукових, науково-педагогічних кадрів в аспірантурі та докторантурі.</p>	<p>інновацій в практику надання соціальних послуг,</p>
	<p>Завдання 6.3. Впроваджувати сучасні технології, технічні засоби реабілітації тощо базуючись на інноваційних науково-прикладних дослідженнях в практику надання соціальних послуг.</p>	<p>підвищення їх якості та рівня задоволення потреб отримувачів таких послуг</p>

Додаток В
Основні види соціальних послуг [242]

соціально-побутові	забезпечення продуктами харчування, м'яким та твердим інвентарем, гарячим харчуванням, транспортними послугами, засобами малої механізації, здійснення соціально-побутового патронажу, соціально-побутової адаптації, виклик лікаря, придбання та доставка медикаментів тощо;
психологічні	надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин з оточуючим соціальним середовищем, застосування психодіагностики, спрямованої на вивчення соціально-психологічних характеристик особистості, з метою її психологічної корекції або психологічної реабілітації, надання методичних порад;
соціально-педагогічні	виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, організація індивідуального навчального, виховного та корекційного процесів, дозвілля, спортивно-оздоровчої, технічної та художньої діяльності тощо, залучення до роботи різноманітних закладів, громадських організацій, заінтересованих осіб;
соціально-медичні	консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримка та охорона її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів;
соціально-економічні	задоволення матеріальних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;
юридичні	надання консультацій з питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій щодо цієї особи;
послуги з працевлаштування	пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальне супроводження працевлаштованої особи;
інформаційні	надання інформації, необхідної для вирішення складної життєвої ситуації; розповсюдження просвітницьких та культурно-освітніх знань; поширення об'єктивної інформації про споживчі властивості та види соціальних послуг, формування певних уявлень і ставлення суспільства до соціальних проблем;

Структура громадських об'єднань в Україні (за станом на 2013 рік), які зареєстровано та утворено шляхом повідомлення відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [206; 53, с. 5-6]

	Кількість центральних органів громадських об'єднань, всього	у тому числі		Кількість відокремлених підрозділів громадських об'єднань, всього	Кількість центральних органів громадських об'єднань, які	
		зі статусом юридичної особи	з них із всеукраїнським статусом		зареєстровані та утворені	припинили діяльність
Громадські організації, всього	67155	55986	409	21783	3164	287
у тому числі: громадські рухи	315	241	—	550	17	—
національних та дружніх зв'язків	2290	1941	17	513	79	5
молодіжні організації	5450	4523	43	2168	134	14
з них студентські	322	293	5	59	8	1
дитячі організації	1610	1315	10	237	40	11
жіночі організації	1381	1011	13	839	35	13
об'єднання ветеранів та інвалідів	4183	3524	27	3074	136	17
з них ветеранів та інвалідів війни	940	799	4	918	17	1
професійної спрямованості	6726	5748	50	2335	275	22
товариства охорони природи (екологічні)	1968	1653	19	535	163	6
товариства охорони пам'ятників історії та культури	589	484	16	133	57	4
оздоровчі та фізкультурно-спортивні	11900	10356	41	2640	615	59
по захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС	548	475	7	409	13	1
науково-технічні товариства, творчі об'єднання	826	726	19	198	41	2

Продовження Таблиці Г 1

	Кількість центральних органів громадських об'єднань, всього	у тому числі		Кількість відокремлених підрозділів громадських об'єднань, всього	Кількість центральних органів громадських об'єднань, які	
		зі статусом юридичної особи	з них із всеукраїнським статусом		були зареєстровані та утворені	припинили діяльність
освітні, культурно-виховні	4049	3323	17	984	259	17
інші громадські організації	25320	20666	130	7168	1300	116
Громадські спілки	599	543	12	65	121	54

Таблиця Г 2

Динамічні зміни показників кількості легалізованих громадських об'єднань в Україні за 2014-2015 рр. (станом на 1 січня) [5; с. 660]

	2014	2014 ³⁴	2015 ³⁵
Політичні партії	199	195	235
Громадські організації	67155	61858	61090
громадські рухи	315	176	182
об'єднання нац. і дружніх зв'язків	2290	1808	1727
молодіжні організації	5450	5103	4765
з них студентські	322	306	257
дитячі організації	1610	1493	1344
жіночі організації	1381	1265	1136
об'єднання ветеранів та інвалідів	4183	3832	3557
з них об'єднання ветеранів та інвалідів війни	940	858	769
об'єднання професійної спрямованості	6726	6211	6311
організації охорони природи	1968	1796	1869
організації охорони пам'ятників історії та культури	589	527	488
оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання	11900	10979	10728
об'єднання захист населення від наслідків аварії на ЧАЕС	548	523	477
науково-технічні товариства, творчі об'єднання	826	721	741
освітні, культурно-виховні об'єднання	4049	3771	3861
інші громадські організації	25320	23653	23904
Громадські спілки	599	564	718
Професійні спілки	5746	5435	4143
Об'єднання профспілок	1133	1128	1130
Благодійні організації	10482	9743	9799

³⁴ Примітка. Дані подано без урахування тимчасово окупованої території АРК і м. Севастополя.

³⁵ Примітка. Дані подано без урахування тимчасово окупованої території АРК і м. Севастополя, а також без частини зони проведення Антитерористичної операції.

Додаток Д

Інтегральний механізм державного управління системою надання соціальних послуг в умовах впливу екзогенних факторів

