

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук

**ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ:
ШЛЯХИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНИХ
ПОСЛУГ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЯКОСТІ**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентіві України (протокол № 206/8-14 від 7 листопада 2013 р.)*

Автори:

В. А. Гошовська, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ;

Л. І. Ільчук, кандидат політичних наук, доцент, директор центру перспективних і соціальних досліджень.

Укладач

Ю. В. Стрілецька, головний спеціаліст відділу організаційного забезпечення та моніторингу якості навчання Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рецензенти:

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент НАДУ;

М. М. Газізов, кандидат політичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Гошовська В. А.

Г57 Особливості реформування системи соціальної підтримки: шляхи сприяння розвитку соціальних послуг та забезпечення їх якості : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук ; [уклад. Ю. В. Стрілецька]. – К. : НАДУ, 2013. – 96 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено з урахуванням Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Проаналізовано сучасний стан системи соціальної підтримки в Україні та системи соціальних послуг, досліджено проблеми впровадження реформ та надано пропозиції щодо їх реалізації на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Розраховано на осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

УДК 316.422:[364-7:005.6](076)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ
при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву
“Нова еліта нації”.*

© Гошовська В. А., Ільчук Л. І., 2013

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2013

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА.....	4
РОЗДІЛ 1. РЕФОРМА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ.....	6
1.1. Проблеми, методи та завдання реформування системи соціальної підтримки.....	6
1.2. Удосконалення механізму надання пільг	6
1.3. Удосконалення системи соціальної допомоги та системи житлових субсидій	8
РОЗДІЛ 2. СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЦИХ ПОСЛУГ	12
2.1. Сучасні підходи щодо розуміння змісту категорії “соціальні послуги” та її інтерпретації.....	12
2.2. Принципи надання, види, форми, джерела фінансування соціальних послуг в Україні	19
2.3. Напрями оптимізації функціонування системи соціальних послуг.....	28
2.4. Аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення механізму моніторингу, контролю та оцінювання ефективності соціальних послуг.....	33
РОЗДІЛ 3. РОЗРОБКА МЕТОДИК ОЦІНКИ ВАРТОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	38
3.1. Розробка методик оцінки вартості соціальних послуг: досвід Російської Федерації	38
3.2. Особливості процесу надання соціальних послуг у Німеччині.....	55
3.3. Визначення ролі недержавних організацій у системі надання соціальних послуг в Україні	60
ПІСЛЯМОВА.....	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	73
ДОДАТКИ.....	76

ПЕРЕДМОВА

Соціально-економічні процеси, зміна форм власності, що відбувалися в Україні впродовж двох останніх десятиліть, прорахунки, які мали місце в державному управлінні, спричинили різке соціальне розшарування суспільства, призвели до безробіття, зниження життєвого рівня значної частини населення та масової бідності. Криза у світовій і вітчизняній економіці та фінансовій системі поглибила ці процеси. Збільшення кількості соціально незахищеного населення зумовило зростання попиту на соціальну підтримку та соціальні послуги, як однієї із важливих форм соціального захисту населення. В умовах, у яких нині опинилася Україна та її громадяни, право на соціальну підтримку та соціальні послуги стає невід'ємним правом людини, а їх надання – однією із пріоритетних функцій держави.

Особливого соціального захисту потребують особи, які опинилися у складних життєвих обставинах. Це – інваліди, тяжко та невиліковно хворі, особи похилого віку, які через старість, недуги, відсутність рідних і близьких не можуть себе обслуговувати і потребують утримання та стороннього догляду; діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, безпритульні діти, багатодітні сім'ї, одинокі непрацездатні громадяни, особи з проблемами фізичного та розумового розвитку, жертви насильства і торгівлі людьми та ін. До вищезазначених категорій додаються бездомні, малозабезпечені, особи, звільнені з місць позбавлення волі, біженці та ін. Ситуація з наданням соціальних послуг загострюється у зв'язку з демографічною кризою, постійним зростанням частки людей пенсійного віку в загальній структурі населення України.

Сформована в радянський період соціальна система, яка базувалась на державній власності на засоби виробництва, в умовах ринкової економіки, виявилася неспроможною на належному рівні забезпечити соціальними послугами усі категорії і групи населення, що нині її потребують. Тому незалежна Українська держава змушена була формувати власну систему соціальних послуг, спроможну задовольняти життєві потреби населення, особливо соціально вразливих категорій, повертати їх до повноцінного життя, забезпечувати соціальне здоров'я нації в цілому.

Зважаючи на важливість проблеми створення та вдосконалення та реформування системи соціальної підтримки та системи надання соціальних послуг, в Україні здійснюються необхідні заходи, спрямовані на пом'якшення наслідків негативних процесів, що відбуваються в економіці, фінансовій системі України і світу. За участю держави, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування створено мережу закладів та установ, що надають соціальні послуги, яка налічує 736 територіальних центрів соціального обслуговування, 324 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, 207 реабілітаційних установ для інвалідів, 60 закладів для бездомних осіб, 1 тисяча 368 центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Проте наявна мережа соціальних закладів ще не повною мірою задовольняє потребу у соціальних послугах. Адже кількість тих, хто потребує соціальної допомоги, в Україні із року в рік зростає. Якщо у 2001 р. різних видів допомоги потребували 861,6 тис. чол., то у 2006 р. – більше 1 млн. 600 тис. У 2010 році соціальні заклади України змушені були надати соціальні послуги понад двом мільйонам громадян, а у 2011 р. соціальна допомога надана близько трьом мільйонам осіб.

Постійне збільшення кількості осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціального захисту, вимагає вдосконалення системи соціальних послуг, порядку та механізмів їх надання. Адже нинішня система соціальних послуг України недостатньо мобільна, якість, кількість і доступність соціальних послуг значно відстають від сучасних потреб.

Соціальні послуги, що надаються, є недостатньо ефективними та неналежної якості. Причинами цього є недосконалість державних стандартів, планування, неможливість надання всього спектру соціальних послуг, відсутність конкуренції у цій сфері, контролю, механізмів державного та незалежного моніторингу оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників, повільний розвиток ринку соціальних послуг.

Наразі необхідно підпорядкувати економічне життя завданням збереження та розвитку людського капіталу, забезпечити реалізацію найнеобхідніших соціально-економічних прав, щоб українське суспільство не залишилось в перманентному стані системної кризи. Однак, на сьогодні в соціальній сфері маємо негативну тенденцію, коли держава неефективно витрачає кошти на соціальні цілі. Розгалужена система соціальних допомог, послуг, пілг не дає очікуваного соціального ефекту.

В умовах недофінансування соціальних програм, низької ефективності та результативності соціального інвестування відбулось посилення ролі витратних джерел, що не відповідає завданням інноваційного розвитку економіки, веде до дисбалансу державних та ринкових методів регулювання вартості соціальних послуг. Процес визначення вартості соціальних послуг ускладнюється необхідністю врахування регіональних компонентів, пов'язаних з неповною мірою забезпечення бюджетними ресурсами.

Розробка та запровадження соціально-ринкових механізмів визначення вартості соціальних послуг є надзвичайно ускладненою через невирішеність проблем в сфері трансформованого категоріального апарату та інструментарію задоволення соціальних потреб, без чого не є можливим методологічно цілісне уявлення про вартість соціальних послуг на базі регулювання соціального розвитку із застосуванням конкретних адміністративних та ринкових методів, підходів.

РОЗДІЛ 1. РЕФОРМА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ

1.1. Проблеми, методи та завдання реформування системи соціальної підтримки

Соціальна підтримка населення, яка здійснюється у трьох основних формах (соціальних пільг, соціальної допомоги й субсидій), є надмірно складною й непрозорою. Проблемами чинної системи соціальної підтримки є:

- низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою. Усього 56,8 % бідних (згідно з критерієм прожиткового мінімуму) одержують який-небудь вид соціальної підтримки;

- низька адресність при наданні соціальної підтримки. Розподіл державних соціальних трансфертів є несправедливим: менше 23% від їх загальної суми потрапляють до бідних, інші (майже 17 млрд грн щороку, тобто близько 6% доходів бюджету) надаються необхідному населенню;

- наявний механізм житлових субсидій, побудований на завищених нормативах споживання, не спонукає домогосподарства ощадливо використовувати комунальні послуги, що призводить до неефективного використання коштів бюджету.

Причинами вказаних вище проблем є те, що надання більшості видів допомоги відбувається без урахування рівня доходів і власності, наявної в розпорядженні одержувачів допомоги.

Саме тому, метою реформи є підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів. Для досягнення цілей на період реформи поставлено завдання: посилити адресний характер надання соціальної підтримки;

Для посилення адресності всіх видів соціальної підтримки необхідними є наступні заходи, а саме: об'єднання всіх видів соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам) та з урахуванням доходів одержувачів допомоги; інтеграція програми пільг на оплату житлово-комунальних послуг з програмою житлових субсидій; внесення законодавчих змін до правил надання субсидій; запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки; урахування рівня доходів при наданні всіх видів пільг (крім пільг для осіб, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною).

1.2. Удосконалення механізму надання пільг

Система пільг має наступні основні проблеми:

- величезна кількість законодавчих актів, якими вони встановлені. Інвентаризація системи пільг, яку проведено Міністерством соціальної політики, показала, що права на пільги в Україні визначені 45 законодавчими та

іншими нормативно-правовими актами. З них права громадян на пільги та компенсації за професійною ознакою регламентовані 22 законами, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 23 законодавчих актів;

- низький рівень адресності. У нашій країні громадянин, отримавши пільговий статус, використовує його незалежно від свого доходу та матеріального стану. Відсутня будь-яка різниця між пільговиком, який має доходи у вигляді заробітної плати чи пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів, і пільговиком, розмір доходів якого не набагато більший за прожитковий мінімум. Відповідно до статистичних даних 21% національного ВВП витрачається на державні соціальні програми. Судячи з цього в Україні бідних не мало б бути. Насправді бачимо зовсім інше. Таку ситуацію можна пояснити дуже просто: значну частину коштів отримують ті, хто такого захисту потребує менше, тоді як дійсно бідним достається лише незначна допомога або вони не отримують її взагалі. Лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбільш вразливих 20% населення;

- недосконалість механізмів обліку, зокрема транспортних пільг. Пільги лягають важким тягарем на плечі перевізників. Відсутність дієвого обліку пільгових перевезень спричиняє хронічне недофінансування витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів для одних перевізників, тимчасом як інші можуть виставляти до відшкодування й отримувати вищі суми, а ніж фактичні витрати на перевезення пільговиків;

- невідповідність державних зобов'язань з надання пільг і фінансових ресурсів на їх забезпечення;

- існування пільг, які не є актуальними або ефективними в умовах сьогодення. У зв'язку з переходом до ринкової економіки та у сучасних умовах ряд пільг є непотрібними (наприклад, першочергове обслуговування підприємствами, установами та організаціями служби побуту, громадського харчування тощо);

- декларативність пільг, коли таке право на пільгу не покращує становище осіб, право на пільги яких “гарантовано” законодавчо (користування закладами охорони здоров'я у разі виходу на пенсію чи зміни місця роботи тими, до яких були прикріплені або вибір та інші);

- надання пільг у натуральній (не грошовій) формі;

- недосконалість механізму надання пільг та єдиних норм споживання для всіх категорій пільговиків. Пільги надаються за категоріальним принципом, а розмір доходу отримувача пільг при цьому не враховується. За таких умов заможні особи, що користуються пільговим проїздом у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок, попри те, що вони не є нужденними та могли б оплатити вартість проїзду самостійно;

- доступ до пільг вкрай нерівномірний. Існуюча система надання пільг не забезпечує рівного доступу до них всім, хто має на них право згідно з існуючим законодавством, що порушує принцип соціальної справедливості.

Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Як показує досвід інших країн, реформування системи пільг може бути тривалим та болісним.

Органам державного управління з даного питання вважається за необхідне зробити наступне: встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг та розширення кількості пільгових категорій населення; упорядкування законодавства з надання пільг; унормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання, та перегляд нормативів, в межах яких надаються пільги; впровадження нормативів користування пільговим проїздом; запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг для заможного населення; поліпшення обліку наданих пільг; заміна пільг адресними видами допомоги.

1.3. Удосконалення системи соціальної допомоги та системи житлових субсидій

Дослідження функціонування системи соціальної допомоги в Україні показало, що система соціального захисту в нашій державі загалом добре налагоджена для функціонування в поточних умовах. Проте вона має низку вад, серед яких можна виділити такі:

1. Низький рівень адресності надання державної підтримки.

2. Низька ефективність діяльності державного соціального інспектора з огляду на відсутність дієвих механізмів відбору підозрілих справ для обстеження/перевірки, великі обсяги перевірок/обстежень за комісійними/непідозрілими справами, ускладнений процес зустрічних перевірок (паперовий обмін даними з більшістю установ), брак доказової бази тощо.

3. Недостатньо розвинені механізми боротьби з отриманням соціальної допомоги шляхом шахрайства. Найпоширеніші способи зловживань при отриманні соціальної допомоги – отримання допомоги неофіційно зайнятими зареєстрованими безробітними/непрацюючими працездатними особами, які мають доходи в конвертах, маніпуляції з реєстрацією членів сім'ї та неофіційне здавання приміщення в оренду при отриманні субсидії, проживання одиноких матерів з батьками своїх дітей.

4. Надто великий обсяг призначення допомоги “як винятку” комісіями та низька ефективність їхньої діяльності. Часто роль комісії у призначенні допомоги за типовими та нескладними випадками звернення по допомогу є формальною, при цьому комісії радше призначають допомогу, аніж відмовляють у ній, навіть у підозрілих випадках з огляду на брак доказів.

5. Недостатня розвиненість механізмів, які спонукали б населення до ощадливого споживання житлово-комунальних, транспортних та інших послуг.

Підвищення рівня адресності надання допомоги, тобто підвищення обсягу допомоги, що надходить найбільш вразливим, ширше охоплення допомогою незабезпечених осіб і менше охоплення заможнішого населення – головне

завдання реформи системи соціальної допомоги. При цьому ключові принципи реформування вбачаються такими:

1. Ширше запровадження оцінювання доходу при наданні різних видів державної підтримки з одночасним відходом від категоріального принципу надання підтримки, що нині домінує, до надання підтримки тим, хто її найбільше потребує.

2. Якомога повніше врахування різних видів доходу, у тому числі отриманих неформально чи у натуральній формі, при призначенні допомог, що надаються з урахуванням доходу.

3. Створення стимулів для працездатних незайнятих отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці.

Підвищити рівень адресності надання державної підтримки можна шляхом вжиття комплексу заходів, які включають: зміну ролі окремих видів допомоги шляхом перерозподілу коштів програм із нижчим рівнем адресності на користь програм з вищим рівнем адресності. Наприклад, збільшити обсяги видатків на фінансування допомоги малозабезпеченим сім'ям можна за рахунок зменшення видатків на надання субсидій чи пільг; законодавче обмеження права заможніших осіб на допомогу. Такі обмеження можуть передбачати встановлення порогового рівня доходу, який дає право на отримання допомоги, наприклад, субсидій чи пільг; посилення боротьби з шахрайством при отриманні соціальної допомоги шляхом запровадження нових механізмів оцінювання доходу, відбору справ для обстежень і перевірок, нових підходів до оцінювання матеріально-побутових умов та нових способів збирання доказів для доведення факту шахрайства; запровадження додаткових вимог до одержувачів соціальної допомоги, особливо тих, які звертаються по допомогу через комісії, щоб гарантувати охоплення допомогою лише відповідних осіб. Наприклад, вимога брати участь у громадських соціально значущих роботах для незайнятих працездатних осіб може усунути з програми зайнятих заявників, які декларують себе безробітними; запровадження соціальних нормативів споживання послуг, на підставі яких надавалася б адресна цільова державна допомога населенню на оплату житлово-комунальних послуг.

Стосовно вдосконаленню системи житлових субсидій потрібно зазначити, що програма житлових субсидій дає змогу підтримати сім'ї з низьким доходом, мінімізувати для малозабезпеченого населення тягар від підвищення цін на енергоносії та послуги, а надання субсидій у безготівковій формі гарантує їх надходження до надавача послуг. Водночас програма потребує удосконалення з огляду на:

1. Низький рівень адресності надання житлових субсидій.

2. Складність адміністрування системи житлових субсидій. Вважаємо за доцільне знизити вартість адміністрування системи субсидій шляхом виключення перерахунків субсидії за зміни обсягу фактично спожитих послуг і зменшення документообігу між управліннями праці та соціального захисту населення й комунальними підприємствами.

3. Фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам поряд із меншим охопленням субсидією інших уразливих груп населення (сім'ї з дітьми та, зокрема, багатодітні сім'ї).

4. Низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг, особливо в сільських районах.

4. Перевантаженість комісій зверненнями по субсидію на всю площу житла, що перевищує нормативну (у більшості таких випадків субсидія призначається, і рішення комісії є формальністю).

Є наступні варіанти удосконалення системи субсидій, які за підсумками дослідження заслуговують на увагу:

1. Встановлення верхньої межі доходу, яка дає право на субсидію. Верхня межа доходу при визначенні права на субсидію існує у низці країн Центральної та Східної Європи.

2. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми, зокрема, зниження розміру обов'язкового платежу для родин, чий середньомісячний дохід на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму, до 10% їхнього доходу. За помірного зростання видатків такий варіант дозволить збільшити кількість отримувачів серед сімей з дітьми на 75% переважно за рахунок родин, що належать до найбідніших 30% населення, унаслідок чого помітно зросте рівень адресності надання субсидій.

4. Надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих соціальних норм. Цей варіант змін передбачає істотну зміну підходів до надання субсидії з метою ширшого охоплення нею домогосподарств із важким доступом до послуг та спрощене адміністрування субсидій.

Запровадженню єдиних критеріїв оцінювання майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги й удосконаленню підходів до обчислення сукупного доходу сім'ї.

Складні процедури звернення по допомогу, нерівномірне врахування різних видів доходів, висока частка тіньової економіки в Україні зумовлюють необхідність перегляду, спрощення та уніфікації механізмів і критеріїв оцінювання доходів. Серед заходів, що допоможуть досягти цього – запровадження непрямого оцінювання доходу заявника.

Таким чином, реформа системи соціальної підтримки потребує значних зусиль органів державного управління як на державному, так і місцевому рівнях.

Програми адресної допомоги повинні передбачати надання підтримки громадянам з урахуванням доходу сім'ї (домогосподарства). Для того, щоб спрямувати обмежені кошти допомоги справді нужденним особам, застосовуються різні механізми забезпечення адресності. В Україні застосовується пряме оцінювання ступеня нужденності, що полягає у декларуванні доходу та майнового стану з подальшою перевіркою документів у інших відомствах і проведенням обстеження умов життя заявника. Такий метод забезпечення адресності поширений у багатьох країнах світу та зазвичай вважається стандартним.

Пряме оцінювання ступеня нужденності може давати доволі точні результати й гарантувати спрямування допомоги переважно тим, хто її потребує, особливо коли існує можливість перевірки задекларованого доходу. Водночас за високої частки “тіньового” сектору в економіці України доходи, отримані в офіційному секторі та задекларовані при зверненні по допомогу, часто не відображають справжнього матеріального становища заявників. Як наслідок допомогу можуть отримувати не лише бідні особи, а й особи з малими офіційними доходами, які одержують доходи “в конвертах”, що спричиняє зниження рівня адресності програм соціальної допомоги.

Непрямий метод оцінки доходів передбачає розрахунок доходу заявника на основі якісних характеристик домогосподарства та його членів. Зокрема, важливими показниками для непрямого оцінювання доходу є склад домогосподарства, рівень освіти працездатних членів домогосподарства, сектор економіки, в якому вони зайняті, кількість і вік дітей у складі домогосподарства, місце розташування та якість житла, володіння активами та предметами тривалого вжитку тощо. Такі характеристики мають свою “вагу” і зазвичай добре характеризують рівень добробуту домогосподарства, окрім того, на відміну від неформальних доходів, їх легко перевірити [1].

РОЗДІЛ 2. СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЦИХ ПОСЛУГ

2.1. Сучасні підходи щодо розуміння змісту категорії “соціальні послуги” та її інтерпретації

У зв'язку з трансформаційними процесами, які відбувалися на пострадянському просторі наприкінці 80-х рр. XX ст. виникла необхідність створення в Україні системи соціального захисту населення, яка б відповідала новим соціально-економічним умовам. Етатистська модель соціальної політики з характерним для неї державним соціальним забезпеченням за рахунок “грошово-компенсаційних” механізмів заміщається ліберальною моделлю, що була орієнтована на широку участь громадянського суспільства у прийнятті рішень щодо соціальних проблем. Система соціального забезпечення замінюється системою соціального захисту, а основними елементами цього процесу реформування стають реформа оплати праці, пенсійна реформа та реформа структури й порядку надання пільг [2]. Процес реформування даної системи все ще незакінчений й на сьогоднішній день можна стверджувати про новий етап – одним з основних об'єктів реформування у сучасній Україні стає система надання соціальних послуг, підтвердженням чому служить Концепція реформування системи соціальних послуг, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. №178-р [3].

Треба зазначити, що поняття “соціальні послуги” та “соціальне обслуговування” достатньо нові для вітчизняної науки. Ще до недавнього часу дослідників цікавили перш за все проблеми становлення соціальної роботи як інструмента соціальної політики, однак поступово практичний та науковий інтерес зміщується до аналізу соціальних служб та соціальних послуг, при цьому відсутнє теоретичне обґрунтування сутності та змісту даних соціальних практик.

Сьогодні в середовищі науковців аксіоматичним є положення, про те, що про рівень соціально-економічного розвитку країни визначають за рівнем розвитку її “невиробничої сфери”, яка насамперед уособлює “сферу послуг”.

За оцінками міжнародних організацій, держава відноситься до групи “індустріальних” і розвинених держав, якщо галузі “сфери послуг”, тобто “нематеріальні”, сягають двох третин сумарно виробленого продукту чи доходу.

Науково-теоретичні дослідження за проблематикою “сфери послуг” здійснюються впродовж тривалого історичного у часу у різних країнах, під різним кутом зору, та за різними проблемними аспектами.

Неоціненну допомогу у роботі над цією проблематикою надають праці всесвітньо відомих зарубіжних дослідників: Д.Белл (D.Bell), Дж.Гелбрейт (Galbraith), Р.Інглегарт (Inglehart), Ф.Махлуп (Machlup), І.Умесао (Umesuo), М.Порат (Porat), К.Кларк (Clark), П.Стоуньер (Stonier); російських авторів К.Вальтх, Ю.Васильчук, Е.Вільховченко, В.Іноземцев, В.Маєвський,

С.Надель, Р.Цвильов та інші; вітчизняних – В.Андрієнко, О.Власюк, А.Гальчинський, В.Геєць, О.Зернецька, В.Новицький, Ю.Павленко, Н.Парфенцева, С.Пірожков, О.Плотніков, А.Ревенко, Е.Савельєв, В. Трегобчук, А.Філіпенко, А.Чухно та інші, колективні праці вчених Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України, Інституту економічного прогнозування, Інституту стратегічних досліджень.

Вищезазначені автори у своїх працях безпосередньо не аналізують питання сфери соціальних послуг, проте в них, хоча і опосередковано, не обминають проблемні питання досліджуваної проблематики.

Разом з тим, поняття “соціальні послуги” – достатньо новий елемент у сучасній науці України. В існуючих вітчизняних дослідженнях місце соціальних послуг серед сукупності інших державних послуг окреслюється лише опосередковано, фрагментарно та побіжно. Теоретичні напрацювання в площині проблематики соціальних послуг в Україні на сьогодні скоріш за все мають вигляд концептуальних засад, а не розробленої цілісної наукової теорії.

Окрім того, серед учених і практиків немає не тільки єдиного погляду на види послуг, але й навіть єдиного, наукового розуміння поняття соціальних послуг.

Науковим дослідженням з питань надання соціальних послуг і вдосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої розробки багато вітчизняних науковців, зокрема: О.Безпалько, С.Бичков, Н.Бородюк, В.Бульба, О.Вакуленко, Ю.Дехтяренко, Н.Кабаченко, М.Кравченко, О.Крентовська, А.Курочкіна, Е. Курочкіна, Ю. Кривобок, Е.Лібанова, В.Мартиненко, І.Мигрович, В.Мірошніченко, К.Міщенко, Н.Нижник, А.Новиков, О.Оффердал, О.Палій, В.Роїк, Т.Семигіна, В.Скуратівський, А.Тамм, С.Хеггерт, А.Ягодка, та ін.

Варто відмітити, що на сьогодні все ще відсутнє єдине загальноприйняте визначення категорії “соціальні послуги”, що зумовлюється неоднозначністю, та багато вимірністю їхньої економічної природи.

В різних країнах світу для ідентифікації поняття “соціальні послуги” використовується ряд синонімічних термінів (соціальний добробут, соціальний захист, соціальна допомога, соціальна робота, персональні соціальні послуги, колективні послуги тощо), які в цілому мають подібне семантичне навантаження та включають практично однаковий перелік різних видів послуг.

Експерти Організації Об’єднаних Націй, базуючись на класифікації міжнародної статистичної системи ISIC Rev.4 (International Standard Industrial Classification Rev.4), пропонують інше визначення соціальних послуг, а саме: “соціальні (колективні) послуги призначені для кінцевого споживання домогосподарствами, носять виключно некомерційний характер та надаються державними органами, некомерційними установами та неприбутковими організаціями”.

Згідно останньої редакції ISIC Rev.4, до соціальних послуг відносять три групи послуг, а саме: державне управління та обов’язковий соціальний захист, освітні послуги, охорона здоров’я та соціальна діяльність.

Такий підхід лежить в основі формування національних систем соціальних послуг, зокрема, в межах країн-членів Європейського Союзу. Окремі види соціальних послуг визначаються згідно класифікації NACE rev.3.

Можна констатувати, що такий підхід носить дещо формальний характер, оскільки спрямований, насамперед, на оптимізацію збору, обробки та структурування статистичних показників економічної діяльності різних країн світу.

Фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку пропонують якісно інший підхід щодо визначення системи соціальних послуг, який виокремлює соціальні послуги не за типом діяльності, яка виконується під час їх надання, а за категорією споживачів, яким вони надаються, а саме – соціально незахищеним верствам населення (тим, які в силу об’єктивних складних життєвих обставин потребують сторонньої допомоги для нормальної життєдіяльності).

Підхід ОЕСР відрізняється від попереднього статистичного за наступними ключовими ознаками:

- структура послуг є більш диверсифікованою (наприклад, виокремлюються такі види соціальних послуг, як правовий консалтинг);
- соціальні послуги кваліфікуються як персональні, тобто такі, що мають конкретне індивідуальне призначення (допомога дітям-сиротам, людям похилого віку, людям з обмеженими можливостями тощо);
- статус суб’єктів системи соціальних послуг надається неурядовим некомерційним організаціям, які займаються соціальною діяльністю (сукупність таких організацій отримала назву “третій сектор”);
- одним з центральних елементів системи соціальних послуг є механізм фінансування соціальних витрат (категорія “соціальна допомога” трактується як сукупність конкретних інструментів та механізмів наданні фінансової підтримки соціально незахищеним особам).

Виходячи з цього, при визначенні окремих видів соціальних послуг ключовим моментом є виокремлення кола осіб, яким вони будуть надані, тобто соціально незахищених верств.

Так, на сьогодні в більшості країн світу соціальні послуги надаються людям похилого віку (пенсіонери), неповнолітнім дітям (діти-сироти), сім’ям, які мають неповнолітніх дітей (допомога при народженні дітей, допомога неповним сім’ям), людям з обмеженими можливостями, що обумовлені як фізичними, так і психічними вадами. В окремих країнах світу (наприклад, Швеція, Норвегія, США) до категорії соціально незахищених також відносять наркоманів, біженців, осіб, які вимагають політичного притулку.

Іншим суттєвим чинником, який впливає на формування національних систем соціальних послуг є інституціональна структура надання таких послуг. Так, на сьогодні превалює змішана система надання соціальних послуг, а саме: провідну роль у реалізації життєво необхідних потреб соціально незахищених верств населення відіграють чотири сектори:

– неформальний сектор репрезентований сукупністю окремих фізичних осіб, які надають соціальні послуги на безоплатній, добровільній або примусовій основі (турбота з боку членів сімей, сусідів, друзів тощо); іноді обов’язковість надання соціальних послуг представниками неформального сектору може бути законодавчо закріплена (турбота дітей про батьків пенсійного віку у Франції);

– державний сектор включає центральні, регіональні та локальні органи влади, до функціональних обов’язків яких входить надання соціальних послуг соціально незахищеним верствам населення;

– “третій сектор” об’єднує неприбуткові некомерційні організації (“Червоний хрест”, благодійні організації тощо), волонтерів;

– комерційний сектор відіграє дедалі більшу роль в окремих країнах Європейського Союзу (Великобританія), представлений спеціалізованими установами, які надають соціальні послуги на платній основі (приватні будинки для людей похилого віку) [4].

Крім того, до початку 90-х рр. XX ст. можна було говорити про функціонування п’ятого сектору – соціальні послуги на робочому місці. Такі послуги надавались працівникам за рахунок підприємства-роботодавця у соціалістичних країнах (наприклад, організація системи відомчих закладів дошкільної освіти тощо). Але з початком перебудови в країнах соціалістичного табору дані послуги були ліквідовані і на сьогодні представлені у незначному обсязі.

Отже, можна зробити висновок, що підхід ОЕСР щодо визначення сутності соціальних послуг є більш економічно обґрунтованим, оскільки природа соціальних послуг розкривається саме через призму їх цільового призначення, а саме: покращення умов життєдіяльності тих осіб, які потребують сторонньої допомоги для подолання несприятливих життєвих обставин.

Разом з тим, даний підхід є дещо обмеженим, оскільки не визначає роль соціальних послуг у забезпеченні ефективного функціонування національних систем соціального захисту та не розкриває логіку взаємозв’язків між сферою соціальних послуг та іншими складовими елементами систем соціального захисту різних країн світу (охорона здоров’я та медичні послуги, зайнятість, економічна система).

На сьогодні найбільш комплексний підхід щодо визначення сутності категорії “соціальні послуги” та їх позиціонування в державній системі соціального захисту пропонують експерти Європейської Комісії.

Зокрема, Комюніке СОМ 2007 (205) про “Послуги загального інтересу, в тому числі соціальні послуги загального інтересу: нові пріоритети Європейського Союзу” визначає низку загальновизначених принципів у наданні соціальних послуг, а саме:

1. Принцип персоналізації передбачає надання підтримки щодо задоволення базових потреб та забезпечення нормальної життєдіяльності особам, які перебувають у складних життєвих обставинах як загального, так і індивідуального характеру. Також соціальні послуги надаються під час

докорінних змін у родинному житті (народження дітей, втрата годувальників, догляд за особами похилого віку) та виступають можливою альтернативою морально-психологічної підтримки та матеріальної допомоги з боку членів родини у випадку їхньої відмови виконувати традиційні функції визначає ключову роль системи соціальних послуг в контексті реалізації основних цілей Лісабонської стратегії, насамперед, соціально-економічного та територіального вирівнювання, підвищення рівня зайнятості, прискорення темпів економічного зростання та соціальне включення;

2. Принцип превентивності та соціального включення передбачає мінімізацію ризику маргіналізації окремих членів суспільства внаслідок формування несприятливих життєвих умов.

3. Принцип гендерної недискримінації та створення рівних умов для всіх членів суспільства щодо підвищення стандартів життя, медичного забезпечення, працевлаштування та можливості приймати участь у суспільній діяльності на паритетних засадах.

Вищезазначені принципи формуються з урахуванням специфічної економічної природи, механізму надання та фінансування соціальних послуг, що полягають у наступному.

По-перше, соціальні послуги носять чітко виражений персоналізований характер, що часто зумовлює необхідність особистого контакту між провайдером та реципієнтом послуг.

По-друге, соціальним послугам, на відміну від інших комерційних видів послуг, властива асиметричність відносин по лінії “замовник-виконавець”, саме з огляду на те, що вони надаються особам, які переживають складні життєві обставини.

По-третє, соціальні послуги є абсолютно неприбутковим та нерентабельним видом економічної діяльності, що негативно впливає на диверсифікацію суб’єктного складу провайдерів (за даними ОЕСР, частка третього або приватного некомерційного сектору у загальній кількості установ, які надають соціальні послуги не перевищує 10%) та розширення спектру соціальних послуг.

Необхідно зазначити, що в умовах постіндустріального розвитку світового господарства економічна природа соціальних послуг суттєво трансформується, а саме: соціальні послуги набувають все більш персоніфікованого характеру та поступово втрачають статус некомерційних та неприбуткових сфер діяльності.

Експерти Європейської Комісії виокремлюють два ключові типи соціальних послуг, а саме:

- обов’язкові, які надаються суспільними або приватними організаціями та покривають основні соціальні ризики (втрата здоров’я, старіння, досягнення пенсійного віку, звільнення, нещасні випадки на виробництві, інвалідність);

- індивідуальні, які надаються конкретним особам, що її потребують у формі соціальної допомоги, сприяння працевлаштуванню, надання соціального

житла, освітніх та тренінгових послуг (як правило, надаються органами регіонального управління за рахунок коштів місцевих бюджетів).

Крім того, необхідно підкреслити той факт, що на формування системи соціальних послуг принциповий вплив здійснюють культурно-історичні традиції різних країн та регіонів світу.

При цьому суттєві відмінності у трактуванні самої сутності соціальних послуг та, відповідно, у визначенні ключових складових соціально-економічної політики існують не лише між країнами, що належать до різних цивілізаційних вимірів, але й між близькими за рівнем соціально-економічного та культурного розвитку.

Зокрема, в межах Європейського Союзу на сьогодні функціонують чотири основні моделі системи соціальних послуг, а саме: скандинавська, англосаксонська, континентальна та середземноморська [5, 6, 7, 8].

Скандинавська або нордична модель соціальних послуг (Фінляндія, Швеція, Данія, Норвегія та Нідерланди) ґрунтується на принципі універсалізму під час надання соціальних послуг для ключових груп реципієнтів (діти, люди з обмеженими можливостями, люди похилого віку).

Характеризується найвищим рівнем витрат на соціальні потреби, який забезпечується за рахунок дії широкого спектру фіскально-адміністративних механізмів та інструментів регулювання ринку праці і перерозподілу суспільних доходів.

Ключову роль у плануванні та наданні соціальних послуг відіграють місцеві адміністрації за мінімальної участі неурядових некомерційних та комерційних організацій.

Дана модель вважається однією з найефективніших, оскільки максимально повно враховує потреби та надає низку суттєвих переваг споживачам соціальних послуг, а саме: забезпечує найбільш диверсифіковану структуру соціальних послуг, враховує гендерні аспекти, надає повний доступ до інформації реципієнтам соціальної допомоги (правовий консалтинг в сфері соціального забезпечення).

Разом з тим, на початку ХХІ ст. дана модель суттєво трансформована, зокрема, за рахунок збільшення частки некомерційних неурядових організацій у загальній кількості провайдерів соціальних послуг, що дає можливість дотримуватись принципу “плюралізму у добробуті” (welfare pluralism). Крім того, потужний профспілковий рух забезпечує незначну диференціацію у рівнях заробітних плат працюючих.

Англосаксонська модель соціальних послуг (Велика Британія, Ірландія) характеризується превалюванням державного сектору у наданні соціальних послуг (спеціалізовані державні органи або самостійно надають необхідні послуги, або укладають контракти з відповідними некомерційними неурядовими організаціями).

Соціальні трансфери (грошові виплати) призначені, насамперед, особам працездатного віку; при цьому значна увага приділяється реалізації комплексних програм сприяння працевлаштуванню тимчасово безробітних (у

т.ч. організація спеціальних тренінгів, підвищення кваліфікації, професійна переорієнтація).

Разом з тим, для англосаксонської моделі властивим є значне коливання у рівнях заробітних плат представників різних соціально-економічних категорій, а також суттєва частка осіб з низьким рівнем доходів у загальній кількості працюючих.

Континентальна модель соціальних послуг (Австрія, Бельгія, Німеччина, Франція, Люксембург) характеризується домінуванням неурядових некомерційних організацій, насамперед, релігійних у наданні послуг для соціально незахищених людей. При цьому держава відіграє ключову роль у фінансуванні соціальної діяльності даних організацій.

У структурі соціальної допомоги лєвова частка припадає на обов'язкове соціальне страхування, яке забезпечується страховими виплатами працюючого населення. Необхідно також відмітити, що незважаючи на панєвропейський занепад профспілкового руху, профспілки продовжують відігравати провідну роль у реформуванні соціального законодавства.

Середземноморська модель надання соціальних послуг (Греція, Португалія, Іспанія, Італія, Кіпр, Мальта) відрізняється від трьох вищезазначених мінімальним ступенем втручання державного сектору у систему надання соціальних послуг на фоні потужного неформального сектору, соціальна діяльність якого ґрунтується на релігійних традиціях католицизму. При цьому основна частка соціальних виплат спрямовується на підтримку людей похилого віку. Також відмінною рисою саме середземноморської моделі соціальних послуг є тісна взаємодія та співпраця неформального секторів соціальної системи. Варто відмітити, що дана модель піддається різкій критиці з боку представників та прихильників феміністичного руху, оскільки вона не надає достатніх соціальних гарантій жінкам, які виражають бажання відновити трудову діяльність, маючи неповнолітніх дітей (насамперед, з огляду на релігійно-історичні традиції). Враховуючи це, деякі дослідники навіть називають середземноморську модель рудиментарною.

На думку Андре Сапіра, автора вищенаведеної класифікації моделей соціальних послуг, компаративний аналіз результативності чотирьох моделей можна проводити на основі двох ключових критеріїв: ефективності та соціальної рівності.

Слід зазначити, що ефективною буде вважатися така модель, за якої створюються потужні стимули для працевлаштування населення з метою досягнення повної зайнятості; соціальна рівність трактується дослідником, як стан економіки, за якого кількість осіб, що ризикують опинитися за межею бідності є мінімальною моделлю соціальних послуг.

Проведений А.Сапіром аналіз статистичних даних щодо рівня зайнятості, доходів, кількості осіб працездатного віку, які мають вищу освіту, по країнах ЄС-25 за період 2000-2006рр. дав йому підстави стверджувати наступне:

– середземноморська модель кваліфікується як неефективна та така, що не сприяє встановленню соціальної рівності (характеризується відносно

невисоким рівнем зайнятості на фоні існування значної кількості осіб, які живуть за межею бідності);

- англосаксонська модель є високоефективною в контексті скорочення частки безробітних та підвищення рівня зайнятості в країні, але в той же час має низку обмежень щодо подолання бідності та підвищення соціальних стандартів життя населення;

- континентальна модель є неефективною, оскільки не володіє дієвими інструментами підвищення рівня зайнятості в країні, але водночас зорієнтована на ліквідацію соціально-економічних диспропорцій та бідності в країні;

- лише скандинавська або нордична модель соціальних послуг є високоефективною, тому що спрямована на вирішення комплексу проблем, а саме: подолання соціально-економічної диференціації у суспільстві, досягнення стану повної зайнятості на ринку праці та мінімізація ризику опинитися за межею бідності для найменш соціально захищених верств.

Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних та зарубіжних учених з проблеми державного управління наданням соціальних послуг населенню, слід відзначити і той факт, що існує потреба у подальшому дослідженні цього питання. Це зумовлено як недостатнім рівнем розробки теоретичних підходів до визначення сутності надання соціальних послуг населенню, так і наявністю дискусійних питань, що пов'язані з побудовою логіко-структурної схеми механізму надання соціальних послуг.

2.2. Принципи надання, види, форми, джерела фінансування соціальних послуг в Україні

Нині в Україні в цілому створена необхідна нормативно-правова база, якою регулюються питання соціального захисту та надання соціальних послуг населенню України, визначені основні засади та напрями державної політики у розвитку соціальної сфери.

Серед низки нормативно-правових актів, найважливіше місце посідає Конституція України, яка визначає Україну як соціальну державу. Соціальна держава – це така держава, яка завдяки соціально орієнтованій економіці, створює умови для задоволення кожним її громадянином найважливіших життєвих потреб (фізіологічних, соціальних, духовно-культурних), забезпечення належного життєвого рівня та гідного існування.

Право на соціальний захист громадян закріплене також у статті 46 Конституції України, відповідно до якої “громадяни мають право на соціальний захист, що 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, передбачених законом” [9].

Крім того в Україні діють спеціальні Закони України “Про соціальні послуги” [10] та “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні

гарантії” [11], які регулюють відносини безпосередньо у сфері надання соціальних послуг та забезпечення їх стандартів та гарантій.

Серед законодавчих актів, спрямованих на унормування питань соціального захисту населення, зокрема надання соціальних послуг, важливе місце посідає базовий Закон України “Про соціальні послуги”. У ньому визначаються основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, зокрема їх види та форми, порядок та умови надання, основні права та обов’язки осіб, що надають соціальні послуги, джерела фінансування соціальних послуг, а також встановлюються відповідні обмеження права на соціальні послуги окремим категоріям громадян та відповідальність за порушення законодавства у цій сфері.

У цьому Законі міститься визначення терміну “соціальні послуги”, під якими розуміється “комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя”.

Цей закон визначає також і значення терміну “складні життєві обставини”, згідно з яким це – “обставини, що об’єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самотійно (інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв’язку із старістю або станом здоров’я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім’ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофа тощо)”.

У Законі визначаються основні засади державної політики у сфері надання соціальних послуг. Такими засадами є сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей; попередження виникнення складних життєвих обставин, а також створення умов для самотійного розв’язання проблем, що виникають.

Система соціальних послуг в Україні функціонує на основі визначених на законодавчому рівні принципів, основними серед яких є: адресність та індивідуальний підхід; доступність та відкритість; добровільність вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг; гуманність; комплексність; максимальна ефективність використання бюджетних та позабюджетних коштів суб’єктами, що надають соціальні послуги; законність; соціальна справедливість; забезпечення конфіденційності суб’єктами, які надають послуги, дотримання ними стандартів якості, відповідальності за дотримання етичних і правових норм.

Закон України “Про соціальні послуги” визначає також види соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, серед яких соціально-побутові, психологічні, соціально-

педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, послуги з працевлаштування, послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційні послуги. Крім того, залежно від складності та особливостей ситуації, в якій опинилася особа, їй можуть надаватися й інші соціальні послуги.

Характерно, що особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, соціальні послуги можуть надаватися в різних місцях, зокрема за місцем їх проживання, у стаціонарних та реабілітаційних установах та закладах, установах та закладах денного, тимчасового або постійного перебування; територіальних центрах соціального обслуговування, інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога та соціальне обслуговування. Матеріальна допомога у вигляді грошової або натуральної допомоги (продукти харчування, засоби санітарії і особистої гігієни, догляду за дітьми, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, паливо, технічні і допоміжні засоби реабілітації тощо) надається особам, що знаходяться у складній життєвій ситуації.

Соціальні послуги можуть надаватися як безоплатно, так і за плату. Безоплатні соціальні послуги надаються громадянам похилого віку, які не мають рідних, не можуть себе обслуговувати у зв'язку з хворобою чи інвалідністю, а також громадянам, що потрапили у складну життєву ситуацію через безробіття, стихійне лихо, катастрофу, біженцям внаслідок збройних та міжетнічних конфліктів, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб є нижчим за встановлений прожитковий мінімум.

Право на безоплатні соціальні послуги мають також діти та молодь, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням до них у сім'ї. Безоплатні соціальні послуги надаються державними та комунальними суб'єктами в обсягах, визначених державними стандартами соціального обслуговування.

Проте у цій сфері є проблеми, які потребують як правового врегулювання, так і практичного розв'язання. Йдеться, зокрема про відсутність затвердженого мінімального переліку соціальних послуг, які гарантуються державою на безоплатній основі незалежно від економічної ситуації в державі та території проживання осіб, які їх потребують. Нині рішення про надання безоплатної послуги особі, що перебуває у складних життєвих обставинах, у кожному конкретному випадку приймає соціальний працівник, що значною мірою ускладнює розробку механізму фінансування таких послуг [12, с. 249].

У зв'язку з цим, важливого значення набуває розробка методики вартості соціальних послуг, що надаються. Вона має включати в себе перелік категорій громадян, які мають право на безоплатне отримання соціальних послуг, типи закладів соціального обслуговування, що здійснюють соціальне обслуговування на безоплатній основі, а також гарантований державою перелік безкоштовних соціальних послуг.

На законодавчому рівні визначено також порядок надання соціальних послуг. Ним, зокрема, встановлюється, що соціальні послуги надаються відповідними суб'єктами, які здійснюють свою діяльність на професійній основі. В установчих документах цих суб'єктів (положеннях або статутах) в обов'язковому порядку зазначаються перелік соціальних послуг та категорії осіб, яким вони будуть надаватися, умови та порядок їх надання.

Сфера надання соціальних послуг складається з державного та недержавного секторів. До державного сектору входять суб'єкти, що надають соціальні послуги і знаходяться в державній власності, управління якими здійснюється центральними органами виконавчої влади. Комунальний сектор включає установи та заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги і знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування.

Важливу роль у соціальному забезпеченні та соціальному захисті населення відіграють місцеві органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" до їх повноважень належить реалізація державної політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян; сприяння розвитку їх соціального забезпечення, правильному і своєчасному призначенню і виплаті державних пенсій та допомоги, поданню адресної соціальної допомоги та підтримки, призначенню та виплаті цільової грошової допомоги, інших компенсаційних заходів соціального захисту; створення мережі, забезпечення зміцнення і розвитку матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них; розробка і забезпечення виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян та всебічний розвиток їх обслуговування; забезпечення працевлаштування інвалідів, сприяння здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяння поданню 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 поданні 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; вирішення питання щодо встановлення опіки і піклування, створення передбачених законодавством 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, а також вживає інших заходів щодо соціального захисту дітей, віднесених до її компетенції законом [13].

Особливе місце у сучасній системі надання соціальних послуг відводиться органам місцевого самоврядування. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” вони наділені відповідними власними і делегованими повноваженнями у сфері соціально-економічного розвитку та соціальній сфері. Зокрема, до їх відання віднесено підготовку та забезпечення програм збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій; встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім’ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім’ям; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; встановлення розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які потребують постійного стороннього догляду; здійснення заходів соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк.

Крім того, ці органи здійснюють заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття; забезпечують 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, влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, дітей, що залишилися без піклування батьків. Вони надають одноразову допомогу громадянам, які постраждали від стихійного лиха; бронюють робочі місця для працевлаштування осіб, які не спроможні конкурувати на ринку праці, приймають рішення про створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організують їх професійну підготовку [14].

Для об’єднання зусиль та координації діяльності з надання соціальних послуг причетні до цього центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співпрацюють між собою, з іншими суб’єктами (юридичними та фізичними особами), які надають соціальні послуги.

Для державних соціальних служб характерним є централізоване управління, яке дає змогу ставити однакові завдання для усіх регіонів країни, стандартизовані форми і методи роботи, застосування аналогічних технологій, надання однотипних соціальних послуг, визначення та гарантоване надання хоча б мінімального їх рівня.

Однак у їх діяльності є й певні проблеми, серед яких оцінка отримувачів соціальних послуг переважно за формальними параметрами, забюрократизованість в роботі, казенність. Як зазначають О.Іванова і Т.Семигіна, державні

соціальні служби “хибують механістичним підходом до своїх клієнтів, надають певну грошову чи матеріальну допомогу, однак не допомагають долати труднощі” [15, с.128].

До недержавного сектору належать громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов’язана з наданням соціальних послуг. Управління цим сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутними документами.

Завдяки відсутності вертикальних управлінських структур вони є гнучкішими і здатними надавати соціальні послуги більшій різноманітності, ніж державні. До того ж, вони можуть працювати з особами, що потребують соціальних послуг індивідуально, з урахуванням особливостей кожного клієнта без зайвої бюрократизації, безпосередньо в місцях їхньої реєстрації та дислокації. Їхня робота будується на відносинах взаємної довіри організації до клієнта і клієнта – до організації.

Разом з тим, громадські організації здійснюють свою діяльність самодіяльно і порівняно з державними структурами мають менші можливості для залучення професійних соціальних працівників.

Оскільки участь у наданні соціальних послуг беруть державні і недержавні організації, закономірно постає питання про розподіл їх сфер і функцій. В умовах формування громадянського суспільства в Україні це має важливе значення. Державні і недержавні соціальні служби не слід протиставляти. Їхня робота на ниві соціальних послуг буде ефективнішою в разі їх тісної взаємодії та співпраці.

Закон України “Про соціальні послуги” встановлює гарантії щодо дотримання стандартів якості суб’єктами, які надають соціальні послуги. У зв’язку з цим постає питання про створення системи управління якістю соціальних послуг на державному, місцевому рівні та на рівні соціальних служб.

Важливим елементом системи соціального захисту, дієвим інструментом забезпечення її ефективності є державні стандарти соціальних послуг. Вони передбачають надання гарантованих державою якісних соціальних послуг усіма суб’єктами – центральними та місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, професійними працівниками соціальних служб, громадськими організаціями, окремими громадянами, незалежно від місця знаходження та перебування тих, хто їх потребує.

Останнім часом значно актуалізувалося питання якості соціальних послуг. Під якістю соціальних послуг розуміють сукупність характеристик і властивостей (географічна доступність, соціальна доступність, рівність в розподілі послуг, відповідність потребам населення, ефективність досягнення цілей, економічність тощо), які здатні на належному рівні задовольнити відповідні потреби особи.

Впровадження нових форм надання соціальних послуг, підвищення їх якості та ефективності має відбуватися з дотриманням встановлених державою соціальних стандартів. Серед нормативно-правових актів, що регулюють

відносини у сфері надання соціальних послуг, забезпечення їх належної якості важливе місце посідає Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. У ньому визначаються основні поняття (“державні соціальні стандарти”, “державні соціальні гарантії”, “прожитковий мінімум”, “соціальні норми і нормативи”, “нормативи витрат (фінансування)”, а також правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією та законами України основних соціальних гарантій. Державні соціальні стандарти – це “встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій” [16]. При цьому соціальні норми та нормативи визначаються як “показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами”. Державні соціальні гарантії згідно із Законом, це мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Законом визначається мета встановлення державних соціальних стандартів і нормативів, система і класифікація соціальних нормативів, принципи, порядок формування встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів, базовий державний соціальний стандарт.

У Законі визначаються сфери застосування державних соціальних стандартів, зокрема, сфера доходів населення, соціального обслуговування, житлово-комунального обслуговування, охорони здоров'я, освіта та забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, фізичної культури та спорту, побутового обслуговування, транспортного обслуговування та зв'язку, торгівлі та громадського харчування, соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

Відповідно до цього Закону держава гарантує забезпечення основних потреб громадян на рівні встановлених законом державних соціальних стандартів нормативів у різних сферах.

Законом визначаються основні державні соціальні гарантії та порядок визначення їх розмірів. До числа основних державних соціальних гарантій належать мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від встановленого законом прожиткового мінімуму.

Крім поняття “державні соціальні стандарти” нерідко вживається термін “стандарт якості соціальної послуги”, який визначає базовий рівень вимог до якості соціальних послуг та встановлюється як еталон сукупності якісних і кількісних характеристик та процесів, які мають забезпечуватися при наданні

послуги. Тобто стандарти якості соціальних послуг являють собою сукупність соціальних норм і нормативів, перелік та вартість товарів і послуг, які може надати держава особам, які їх потребують. Залежно від рівня соціально-економічного розвитку держави можуть встановлюватися мінімальний, оптимальний та ідеальний стандарт якості соціальної послуги.

Оскільки матеріальні та фінансові можливості держави, суб'єктів соціальних послуг, потреби тих, хто їх отримує, змінюються, стандарти якості соціальних послуг не можуть бути сталими і мають постійно змінюватися залежно від різних вищезазначених чинників.

Якість надання соціальних послуг забезпечується також запровадженням ліцензування цього виду діяльності. Відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню [17]. Метою ліцензування у сфері надання соціальних послуг є встановлення відповідності суб'єктів вимогам щодо наявності у них відповідних ресурсів та кваліфікації для надання соціальних послуг на рівні встановлених стандартів.

Окрім законодавчого регулювання у сфері соціальних послуг, порядок їх надання конкретизується на підзаконному рівні. Серед низки підзаконних нормативно-правових актів, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства соціальної політики України тощо. Чимало повноважень у сфері надання соціальних послуг покладається на Кабінет Міністрів України. Так, ним встановлюються вичерпний перелік соціальних послуг, умови їх надання та порядок регулювання тарифів їх оплати, порядок та розміри компенсаційних виплат фізичним особам, які надають соціальні послуги, правила організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг, затверджується перелік соціальних послуг, опис їх змісту та якості, визначаються перелік платних соціальних послуг, та форми їх надання тощо.

Крім того, відповідними Постановами Кабінету Міністрів України визначено Порядок розроблення та затвердження державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг, Порядок призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, затверджено Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг.

Крім того, відповідними наказами Міністерства соціальної політики України затверджено “Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів” та “Нормативи мінімального споживання при наданні соціальних послуг громадянам похилого віку та інвалідам в установах системи Мінпраці”.

У цих документах визначено перелік соціальних стандартів і нормативів для державних і комунальних закладів соціального обслуговування, будинків-інтернатів для дітей, інвалідів та людей похилого віку, притулків та центрів соціально-психологічної реабілітації для неповнолітніх, та центрів соціальних служб для молоді. Встановлення цих стандартів соціальних послуг сприятиме забезпеченню їх якості та підвищенню ефективності державного управління у цій сфері.

З метою вдосконалення системи надання соціальних послуг, підвищення їх якості було розроблено та затверджено Кабінетом Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178 Концепцію реформування системи соціальних послуг в Україні [18]. У ній визначено основні засади, принципи та напрями реформування сфери соціальних послуг в Україні. Стратегічною метою соціальної політики держави є досягнення нової якості життя громадян, удосконалення соціального захисту населення шляхом створення системи якісних соціальних послуг і наближення їх до європейського рівня та етапи її досягнення.

У Концепції зазначається, що централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення осіб, що опинилися у екстремальних умовах, та їх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг. Ситуація ускладнюється відсутністю методики проведення оцінки потреб у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні соціального закладу.

У Концепції звертається увага на недосконалість контролю за якістю наданих соціальних послуг, який нині здійснюється лише за використанням фінансових ресурсів державними суб'єктами соціальних послуг відповідно до встановлених нормативів, тоді як механізми контролю та дієві санкції за недотримання якості надання соціальних послуг, а також механізми державного та незалежного моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників по суті ще не розроблені і не встановлені.

У закладах та установах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності їх впливу на підвищення рівня життя осіб, яким надаються соціальні послуги. Така ситуація значною мірою спричинена недосконалістю стандартів якості соціальних послуг, які регулюють переважно розподіл ресурсів для надання соціальних послуг, але не дають можливості для проведення оцінки ефективності та впливу послуги на якість життя особи, що їх отримує.

Повноцінне функціонування системи соціальних послуг неможливе без її належного фінансового забезпечення. Фінансування соціальних послуг в Україні 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. Проте основними джерелами фінансування соціальних послуг та соціального захисту вразливих категорій населення все ж таки є кошти державного та місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів. Оскільки переважна більшість соціальних послуг, що надаються громадянам, фінансуються за рахунок бюджетних коштів, вирішальну роль у наданні соціальних послуг відіграє держава, її відповідні органи та структури, а також органи місцевого самоврядування. З цією метою у державному та місцевих бюджетах передбачаються кошти для фінансування соціальних послуг та

цільових програм щодо їх надання. Фінансування територіальних програм розвитку соціальних послуг здійснюється за рахунок надання місцевому бюджету цільових субвенцій чи шляхом кооперування коштів місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” надає право органам місцевого самоврядування використовувати позабюджетні кошти для виконання пріоритетних соціальних програм [19].

Кошти на фінансування соціальних програм можуть виділяти також благодійні фонди, які беруть на себе виконання функцій державних органів у сфері надання соціальних послуг. У разі залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надаються недержавними організаціями чи фізичними особами, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із суб’єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості їх надання.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що уклали договір щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг з недержавними суб’єктами, які перемогли у конкурсі, здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг.

Як відомо, реалізація прав осіб, що опинилися у скрутній життєвій ситуації, найбільшою мірою залежить від фінансової спроможності держави. Проте через незадовільний стан економіки, нестачу бюджетних коштів видатки на соціальні послуги в Україні порівняно з розвинутими державами світу є досить низькими. До того ж, в умовах економічної нестабільності у фінансуванні як загальнодержавних, так і місцевих соціальних програм нерідко бувають перебої, що ведуть до несвочасного надання соціальних виплат.

2.3. Напрями оптимізації функціонування системи соціальних послуг

Для розв’язання наявних у соціальній сфері проблем, а також вдосконалення законодавства України про соціальні послуги Верховною Радою України у першому читанні прийнятий законопроект, яким передбачалося внесення змін і доповнень до низки Законів України, зокрема, “Про соціальні послуги”, “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, “Про об’єднання громадян”) (реєстр. № 8319 від 31.03.2011 р.). Метою цих змін є вдосконалення системи надання соціальних послуг особам, які потрапили в складні життєві обставини та потребують допомоги держави, зокрема уточнення понятійно-термінологічного апарату, створення правових засад для розробки та впровадження державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг; залучення до сфери надання соціальних послуг недержавними суб’єктами, зокрема громадськими та благодійними організаціями, які не мають на меті отримання прибутку, спрощення їх доступу до сфери соціальних послуг з метою формування ринку соціальних послуг; посилення ролі та

відповідальності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування за визначення потреб громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах, у конкретних видах соціальних послуг, планування послуг, організацію їх надання безпосередньо за місцем проживання громадян; формування правових основ для впровадження у сферу соціальних послуг механізму соціального замовлення тощо.

Остаточне прийняття цього законопроекту сприятиме подальшому удосконаленню законодавства, що регулює сферу соціальних послуг, його адаптації до законодавства Європейського Союзу, забезпечить умови для прискорення процесів реформування системи соціальних послуг в Україні, посиленню соціальної захищеності осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, покращенню якості їхнього життя.

Підсумовуючи, слід зазначити, що забезпечення функціонування Української держави як соціальної неможливе без належного рівня розвитку економіки. Тому економічна стабільність та зростання є важливими умовами надання соціальних послуг, насамперед тим категоріям населення, які їх найбільшою мірою потребують.

Завдяки вжитим на державному рівні заходам в Україні в основному створено правове поле, мережа соціальних закладів для надання соціальної допомоги вразливим категоріям населення і діяльності соціальних працівників. Однак, незважаючи на певні досягнення у наданні соціальних послуг особам, що знаходяться у складних життєвих обставинах, у цій сфері існує ще немало проблем.

Подальшого вдосконалення потребує законодавча база, якою регулюються відносини у сфері надання соціальних послуг. Оскільки нині вже існує чимало законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у соціальній сфері, заслуговує на увагу пропозиція щодо кодифікації соціального законодавства у Соціальному кодексі України.

Крім того, за змістом чинного Закону України “Про соціальні послуги” право на їх отримання по суті мають лише ті особи, які знаходяться у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги [20]. Проте соціально вразливі категорії населення, які обходяться без сторонньої допомоги, не завжди можуть розраховувати на такі послуги, що не можна вважати виправданим.

Можна погодитися й з пропозицією щодо необхідності “нормативно затвердити перелік базових соціальних послуг, які гарантуються на безоплатній основі, незалежно від економічної ситуації у державі та місця проживання громадян” [21, с.323].

У зв’язку з цим, потребує вдосконалення також так званий соціальний пакет, тобто гарантований державою перелік і обсяг соціальних послуг. Важливе значення при цьому має взаємодія з тими, хто отримує соціальні послуги, розроблення нових видів соціальних послуг та виявлення потреб потенційних споживачів соціальних послуг.

Недостатньо розробленими залишаються теоретичні аспекти управління системою надання соціальних послуг. На думку дослідників соціальної політики, “сьогодні в Україні відсутня обґрунтована стратегія розвитку сфери державних соціальних послуг, недостатньо обґрунтованою є макроекономічна залежність між динамікою ефективності економіки, бюджетними ресурсами і видатками бюджету на соціальні послуги, що обмежує можливість збалансованої реалізації поточних і довгострокових соціальних цілей” [22, с.18].

Дієвим механізмом підвищення ефективності діяльності у сфері надання соціальних послуг могло б стати запровадження в органах місцевої влади системи управління якістю, яка не лише сприяла б повноцінному забезпеченню соціальними послугами тих, хто їх потребує, а й упереджувала б складні життєві обставини, які породжують потреби в отриманні соціальних послуг.

Перспективним напрямом вдосконалення системи соціального забезпечення соціально вразливих верств населення вбачається зміщення центру ваги у сфері надання соціальних послуг від державних до недержавних організацій, громадських об’єднань, окремих громадян, перетворення їх у повноцінних суб’єктів соціальної діяльності. У зв’язку з цим певний інтерес викликає пропозиція, якою передбачається “створити можливості для надання безкоштовних послуг за рахунок фінансування з бюджету навіть для приватних установ. Бюджетне фінансування має виділятися на конкурсній основі, а з переможцем слід укласти контракт на надання послуг за рахунок бюджету” [23, с. 323].

В сучасних умовах підвищення ефективності надання соціальних послуг неможливе без впровадження ринкових відносин у цій сфері, учасниками яких виступають установи і організації різних форм власності, запровадження здорової конкуренції між їх постачальниками.

Надання якісних соціальних послуг сприятиме налагодження системи виявлення тих, хто потребує соціальних послуг, визначення переліку необхідних їм соціальних послуг, документальне оформлення зобов’язань місцевого органу влади перед тими, хто отримує соціальні послуги, щодо дотримання стандартів якості послуг; відстеження відповідності наданих споживачам послуг прийнятим зобов’язанням; а в разі виявлення фактів невідповідності наданих послуг взятим зобов’язанням вжиття заходів щодо їх усунення.

Однією із важливих складових у системі надання соціальних послуг є розробка дієвого механізму визначення потреб у соціальних послугах та обліку їх надання. Адже нинішня система обліку та звітності за надані соціальні послуги продовжує залишатися громіздкою і недосконалою. При цьому повноцінна сучасна система соціальних послуг повинна орієнтуватися не “на вал” (кількість наданих послуг), а на їх якість та реальні потреби клієнтів, що їх потребують, надання їм можливості вибирати установи, форми отримання послуг тощо.

У зв’язку з постійним підвищенням уваги до соціального захисту населення виникає потреба у класифікації та впорядкуванні соціальних послуг і

тих, хто їх надає (державних і недержавних), удосконалення методики виявлення реальної вартості та якості цих послуг, узагальнення та поширення кращого досвіду [24, с.7].

Оскільки з різними категоріями населення використовуються різні форми і методи соціальної роботи, суб'єкти надання соціальних послуг мають забезпечувати адресність їх надання та індивідуальний підхід до соціально вразливих категорій населення. Лише тоді соціальні послуги стануть одним із ефективних видів соціальної допомоги.

Особливої уваги потребує вдосконалення система надання соціальних послуг в сільській місцевості. Адже завдяки більшій концентрації суб'єктів соціальної допомоги у містах, соціальні послуги міським жителям є більш якісними, різноманітними і доступними, ніж сільським.

Як засвідчує досвід країн ЄС, одним із дієвих суб'єктів надання соціальних послуг є сім'я. Натомість в Україні її можливості використовуються не повною мірою, оскільки існуюча державна система соціальних послуг здебільшого зорієнтована на догляд у стаціонарних закладах, а не на обслуговування в сім'ї або умовах наближених до родинних.

Наразі Україна мусить приглядатися до закордонного досвіду, адже в багатьох країнах соціальна робота як професійна діяльність усталилася понад сто років тому. У 1960–1980-х роках в європейських країнах відбулася децентралізація соціального обслуговування: розукрупнення стаціонарних закладів соціальної й медичної сфери, наближення послуг до їх споживачів завдяки створенню невеликих центрів, будинків, служб, притулків тощо у громадах. Це дало змогу створити систему догляду в громаді, який спрямований на забезпечення людям із проблемами фізичного або психічного здоров'я можливості жити незалежно у своєму помешканні чи в наближених до домашніх умовах. Догляд у громаді протистоїть за своєю суттю догляду в інтернатних установах і передбачає організацію та розвиток послуг, необхідних громаді для того, щоб її члени почувалися комфортно.

Нині досить активно впроваджуються елементи роботи в громаді, створюються місцеві соціальні служби, реалізуються проекти із місцевого розвитку тощо. Водночас для повноцінного розвитку системи соціальних послуг за місцем проживання потрібні комплексні заходи на рівні держави. Втілення ідеї догляду в громаді потребує низки передумов.

1. Політичні передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

- деконцентрація влади (ідея передачі повноважень із центра на нижчий щабель влади);
- передача повноважень фахового регулювання фаховим асоціаціям і комісіям.

2. Законодавчі передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

- наявність законодавства, що визначатиме повноваження соціальних працівників місцевих служб щодо оцінки потреб клієнтів і визначення їхнього права на отримання державної соціальної допомоги, посередництво між клієнтом і організацією, що надає соціальні послуги.

3. Фінансові передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

– соціальне планування на рівні громад (територіальні громади дістають змогу самостійно вибрати метод визначення, над чим має працювати місцева влада в напрямі розв’язання соціальних проблем; для цього можна використати різні методи залучення громадськості до обговорення планів розвитку населеного пункту);

– нові принципи фінансування закладів, що надають соціальні послуги (відмова від оплати за ліжка/місця в стаціонарних закладах, державна закупівля соціальних послуг у громадських і приватних організацій);

– упровадження принципу “кошти за клієнтом” (який на практиці означає надання можливості людині, яка має право на соціальне обслуговування, вільно обирати надавача гарантованих державою соціальних послуг);

– стимулювання волонтерського руху, неформального догляду в громаді.

4. Організаційні передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

– перехід від медичної до соціальної моделі інвалідності (у межах останньої інвалідність розглядають як обмеження соціального функціонування та життєдіяльності інваліда, при цьому визначальна роль в обмеженні повноправного функціонування людини в суспільстві належить її оточенню. Розв’язання проблем інвалідності потребує створення системи соціальних послуг, спрямованих на забезпечення соціальної адаптації);

– функціонування сучасних закладів, які забезпечать континуум догляду (безперервність догляду, якість, доступність, належний спектр/пакет послуг), зокрема невеликі стаціонарні заклади, транзитні будинки, денні реабілітаційні центри, система так званого захищеного житла і захищених робочих місць);

– інтеграція медичних і соціальних закладів.

5. Наукові передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

– методи, методики, технології роботи (перехід від застосування медичних методів до реабілітаційних, навчальних, адаптаційних, які справді сприяють інтеграції клієнтів соціальної роботи в суспільство);

– стандарти якості надання соціальних послуг (“доказова практика”, забезпечення якості, однакові вимоги до соціальних закладів різних форм власності);

– спирання на принцип соціальної валоризації (ґрунтується на переконанні, що перебування в установах закритого типу небажане для людей із будь-яким типом патології, що майже всі особи, навіть зі стійкими вадами, можуть і повинні мати якомога нормальніше й повноцінніше життя у спільноті, отримуючи необхідну їм для цього індивідуальну підтримку).

6. Кадрові передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

– підготовка фахівців, здатних упроваджувати інноваційні форми роботи;

– (пере)кваліфікація фахівців, які працюють у теперішніх соціальних закладах.

7. Суспільні передумови розвитку соціальних послуг на рівні громади:

– розвиток громадянського суспільства;

– формування громадської думки щодо деінституціалізації, підтримка рідних (надання послуг у громаді має бути орієнтоване на зняття “стигми” або тавра суспільного відторгнення інваліда як “дефектної” або “меншовартісної” людини. Ставлення до такого громадянина має спиратися на визнання в ньому передусім особистості та прийняття її такою, якою вона є, повагу до її честі та гідності, її права жити в суспільстві);

- розвиток недержавних організацій – надавачів соціальних послуг;
- активізація громад.

У контексті стратегії інтеграції України до Європейського співтовариства дієвим інструментом приведення національної системи соціального захисту у відповідність з європейськими стандартами є розвиток міжнародного співробітництва. Воно дає можливість обмінюватися досвідом практичної роботи та науковою інформацією для впровадження передових методик організації та надання якісних соціальних послуг; підготовки та перепідготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази, що в кінцевому підсумку призведе до підвищення якості надання соціальних послуг. В контексті міжнародного досвіду, ефективність соціальної роботи, надання соціальних послуг, особливо тим, що опинилися у складних життєвих обставинах, значною мірою залежить від відносин між тими, що їх надають, та тими, що їх отримують.

Неодмінною умовою підвищення ефективності соціальної роботи є наявність необхідної мережі відповідних соціальних установ та професійних фахівців соціальної служб. В цих умовах постає питання про оптимізацію цієї мережі, підвищення престижності соціальної роботи як суспільно корисної діяльності та забезпечення установ та організацій соціальної сфери кваліфікованими працівниками.

Тим, хто потрапив у складну життєву ситуацію, зіткнувся з тимчасовими труднощами, мають не лише надаватися відповідні соціальні послуги, а й виявлятися і усуватися їх причини та долатися наслідки. Якісні і вчасно надані соціальні послуги можуть допомагати долати складні життєві обставини особам, в які вони потрапили, задовольняти повсякденні їхні життєві потреби та повертати до повноцінного життя.

2.4. Аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення механізму моніторингу, контролю та оцінювання ефективності соціальних послуг

Як визначено вище, моніторинг соціальних послуг – це постійний і систематичний збір інформації про надання соціальної послуги для організацій (установ), які надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, для визначення відповідності бажаному результату, законодавчим, нормативно-розпорядчим актам або тенденцій розвитку і прийняття відповідних корегуючих дій. Цим і визначається необхідність такого моніторингу.

Властивості соціальної послуги як економічної категорії, а саме її нематеріальність, значно ускладнила визначення механізму моніторингу, контролю і, особливо, ефективності цієї послуги. Як і чим вимірювати те, що виміряти неможливо? На сьогодні інструментів, які б міряли безпосередню діяльність людини при наданні послуги, ще не винайдено. Тобто результативність соціальних послуг можна визначити лише опосередковано: опитуванням споживачів соціальних послуг або безпосередньо в результаті соціального контакту. Ці особливості і визначають теоретико-методологічні підходи щодо створення механізму моніторингу, контролю та оцінювання ефективності соціальних послуг.

Необхідно також враховувати досить велику складність системи соціального обслуговування, яка формується з урахування місця надання соціальних послуг, контингентом їх споживачів, кваліфікацією та розгалуженістю надавачів цих послуг. Як встановлено чинним законодавством, соціальне обслуговування здійснюється шляхом надання соціальних послуг: 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 соціального обслуговування; в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Заслужує уваги й те, що наданням соціальних послуг та їх контролем займається досить велика кількість органів державної виконавчої влади, не враховуючи місцеві органи у т.ч. самоврядування.

Таблиця, в якій перераховані Міністерства, яким підпорядковані спеціалісти, які надають соціальні послуги (з урахуванням першого етапу адміністративної реформи), надана нижче.

Зміст послуги	Міністерства України, яким підпорядковані спеціалісти, що надають соціальні послуги
Соціально-побутові послуги	Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство транспорту
Психологічні послуги	Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство сім'ї, молоді та спорту
Соціально-педагогічні послуги	Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство сім'ї, молоді та спорту, Міністерство культури
Соціально-медичні послуги	Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я
Соціально-економічні послуги	Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Юридичні послуги	Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство юстиції
Інформаційні послуги	Міністерство праці та соціальної політики та інші вище перелічені міністерства

Вищезазначене обумовлює необхідність визначення уповноваженого з моніторингу і контролюючого органу системи соціального обслуговування. Як видно з таблиці такою організацією може бути Міністерство соціальної політики, соціальні працівники якого беруть участь у наданні практично всіх соціальних послуг, або відповідний орган секретаріату Кабінету Міністрів України. Крім організації моніторингу Міністерство соціальної політики може виступати як контролюючий орган. Адже контроль від моніторингу відрізняється тим, що він передбачає втручання у процес організації та надання соціальних послуг у той момент, коли відхилення від запланованого і фактичного перебігу подій досягло критичного стану. Але оцінювати ефективність соціальної послуги все ж таки повинні їх споживачі або незалежні експерти. Аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення механізму моніторингу, контролю та оцінювання ефективності соціальних послуг дозволив визначити складові кожної дії та об'єднати їх у підсумкову таблицю відмінностей моніторингу, контролю та оцінювання, надану нижче.

Відмінності моніторингу, контролю та оцінювання соціальних послуг			
	моніторинг	контроль	оцінювання
Хто проводить?	Надавач, замовник соціальних послуг	Контролююча (як правило вищестояща) організація, установа	Споживачі послуг, група зовнішніх експертів
Мета	Визначення та фіксація відхилень від запланованих чи прогнозованих показників	Визначення відхилень від запланованих чи прогнозованих показників, та формування управлінського впливу, спрямованого на усунення виявлених недоліків	Визначення розмірів (величин) відхилення, від запланованих (прогнозованих) показників, а також причин їх появи, якості наданих соціальних послуг з метою визначення покращення якості життя
Заходи	Відстеження та фіксація визначених показників, розробка та формування підсумкових документів, які подаються надавачам соціальних послуг та їх контролюючим організаціям	Визначення критичності відхилень та прийняття рішень щодо коригування надання соціальних послуг для усунення критичних відхилень	Використання якісних методів обстеження на базі даних моніторингу, опитування, експертних оцінок, результатів соціальних контактів тощо
Результат	Фіксація відхилень	Зворотний зв'язок, усунення відхилень	Зворотний зв'язок, усунення причин відхилень, розробка і впровадження заходів поліпшення системи соціального обслуговування та її впливу на вихід споживача послуг зі складних життєвих обставин

Аналіз відмінностей моніторингу, контролю і оцінювання соціальних послуг показав, що механізми їх здійснення може розглядатись як сукупність та стала послідовність заходів з їх виконання.

Для здійснення моніторингу та контролю соціальних послуг необхідно визначити показники, які б характеризували соціальну послугу і які необхідно відстежувати надавачам послуг і контролюючим органам.

При цьому слід зауважити, що моніторинг необхідно вести, як мінімум, по трьох напрямках: соціальні послуги для одиноких громадян похилого віку, одиноких хворих громадян та інвалідів, які не здатні до самообслуговування, і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу.

Крім того, моніторинг соціальних послуг повинен враховувати місце їх надання: за місцем проживання, у стаціонарних закладах та закладах денного перебування. Найбільш складним видається моніторинг соціальних послуг за місцем проживання. Механізм цього моніторингу можна застосовувати і спрощувати по інших його видах.

Отже, моніторинг – систематичне стеження за соціальною послугою з метою виявлення її відповідності запланованому (прогнозованому) результату або тенденцій розвитку. Тому необхідно визначитись з граничними значеннями відхилення від запланованих (прогнозованих) величин параметрів, характеристик, критеріїв соціальної послуги, а також датою або періодом часу, після яких надається інформація надавачу послуг чи контролюючій організації. Вони на основі даних моніторингу приймають відповідне рішення щодо управлінської дії по виправленню і недопущенню згодом виявлених хиб соціальної послуги тому, що зупинити соціальну послугу, особливо при наданні її по місцю проживання, практично неможливо.

Моніторинг соціальної послуги закінчується створенням і оформленням підсумкового документу, який надається надавачу соціальних послуг, вищестоящій та контролюючій організаціям і законодавчо визначеній організації громадського контролю.

Огляд соціально-економічної наукової літератури та інформаційних матеріалів показав, що словосполучення “ефективність послуги” вживається досить часто, але сутність цього терміну ніде не розкривається. Оскільки ефективність послуги найчастіше тлумачиться як відносний ефект, результативність процесу, операції, проекту, що визначається як відношення результату до затрат, які зумовили його одержання, то і описується, як правило, ефективність не самої послуги, а роботи органів або спеціалістів, які організують чи надають соціальні послуги.

Будь яка дія може характеризуватися кількісними показниками, які піддаються вимірюванню, та якісними, які піддаються порівнянню або експертним оцінкам залежно від того, як і хто дає їй оцінку – організація, яка надає послуги чи споживач або група незалежних експертів [25].

Оскільки соціальна послуга – це нематеріальний результат діяльності людини, оцінювати її ефективність можна лише за опосередкованими показниками.

Такими показниками для надавача послуг можуть бути: його потужність, можливості, чисельність персоналу і його кваліфікація чи компетентність, точність, повнота, достовірність та результативність контактів.

Для споживача соціальних послуг це може бути час очікування послуги, час і періодичність надання соціальної послуги, її повнота. Крім того це може бути гігієна, безпека, безвідмовність, надійність та гарантії надання таких послуг. Для осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах не останню роль відграють чуйність, доступність і ввічливість персоналу, комфортність та естетичність оточення тощо.

Оскільки соціальні послуги спрямовані на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя, у даній роботі **поняття ефективності соціальної послуги** вживається як ступінь задоволення потреб її споживача.

Огляд та дослідження теоретико-методологічних підходів щодо визначення механізму моніторингу, контролю та оцінювання ефективності соціальних послуг показав, що для процедури оцінювання ефективності соціальної послуги найбільш підходить панельний аналіз [26]. Панельний аналіз передбачає створення соціальних груп для особливого і уважного їх вивчення протягом тривалого періоду часу. Ці групи і називають панелями.

Об'єктами спостереження (панелями) в цих дослідженнях можуть бути індивідуальні споживачі соціальних послуг, сім'ї, домашні господарства (споживчі панелі). Склад панелі визначає і характер інформації, яку можна отримати в процесі спостереження за нею. Точність і достовірність інформації, зокрема оцінки соціальної послуги, залежить від кількості об'єктів спостереження. При цьому, такі панельні дані цінні тим, що при їх аналізі можна позбавитися від впливу індивідуальних особливостей споживачів соціальних послуг, які, як правило, є однією з серйозних проблем об'єктивного аналізу однократних даних.

Їх використання дає ряд істотних переваг при оцінці параметрів соціальних послуг, оскільки вони дозволяють проводити їх аналіз як у часових рядах, так і в просторових вибірках. Панельні дані складаються зі спостережень одних і тих же соціальних груп, які здійснюються в послідовні періоди часу. За допомогою подібних даних можна вивчати бідність, безробіття, соціальне середовище, а також результативність державних програм в галузі соціальної політики, чи функціонування системи соціального обслуговування.

РОЗДІЛ 3. РОЗРОБКА МЕТОДИК ОЦІНКИ ВАРТОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

3.1. Розробка методик оцінки вартості соціальних послуг: досвід Російської Федерації

Розглядаючи питання про визначення вартості соціальних послуг, доцільним є звернення до світового досвіду, зокрема, Російської Федерації, з огляду на високий ступінь тотожності історичних передумов формування сучасної системи соціальних послуг, і, відповідно, існування схожих проблем при фінансуванні бюджетних витрат.

Відповідно до концепції реформування бюджетного процесу в РФ, основними напрямками вдосконалення системи планування фінансів та виконання повноважень держави та місцевого самоврядування є [27]:

- розвиток системи перспективного фінансового планування;
- розвиток програмно-цільових методів бюджетного планування.

Представлені пріоритетні завдання передбачають створення результативних принципів бюджетування. Однак, незважаючи на реформування бюджетної системи, в Росії все ще відсутні вбудовані механізми підвищення ефективності державних витрат. Переважаючий на даному етапі метод кошторисного планування (на основі індексації сформованих витрат за дробовими позиціями бюджетної класифікації) має ряд недоліків:

- відсутність стимулів до скорочення витрат та економії бюджетних коштів;

- відсутність зв'язку обсягу фінансування з конкретними результатами діяльності, оскільки за діючої системи фінансується факт існування об'єкта фінансування, а не обґрунтовується необхідність витрат для досягнення конкретних суспільних результатів.

Тому одержувачі бюджетних коштів в рамках здійснення своєї діяльності повинні максимально ефективно витрачати бюджетні ресурси. Дані цілі передбачається досягти наступним шляхом:

- розробка стратегії витрачання бюджетних коштів виходячи з довгострокових тенденцій;

- підвищення результативності витрачання бюджетних коштів (витрати бюджетів всіх рівнів повинні бути орієнтовані на досягнення кінцевого результату найбільш ефективним способом);

- підвищення рівня середньострокового планування;

- збільшення ступеня самостійності та відповідальності головних розпорядників (розробка та впровадження методів і процедур оцінки якості фінансового менеджменту на відомчому рівні, розвиток внутрішнього аудиту, зміцнення фінансової дисципліни);

- забезпечення прозорості та ефективності закупівель для державних і муніципальних потреб.

Починаючи з 2005 року перед контрольними органами було поставлено завдання виявляти в ході перевірок не тільки нецільове використання бюджетних коштів, порушення бюджетного, цивільного і трудового законодавства РФ, а й здійснювати оцінку ефективності використання бюджетних коштів. Проте на даний час така оцінка контрольними органами проводиться не завжди. Причиною є відсутність методики перевірки ефективності витрачання бюджетних коштів. При цьому фінансовий контроль незначною мірою зачіпає питання ефективності використання бюджетних засобів та якості фінансового менеджменту, а його результати практично не використовуються при формуванні бюджетів та прийнятті управлінських рішень. Отже, найближчим часом при проведенні заходів фінансового контролю дії контрольних органів більшою мірою будуть спрямовані на виявлення фактів неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, а в державному секторі буде організована ефективна система аудиту результативності бюджетних витрат.

Таким чином, на сьогоднішній день одна з актуальних проблем у сфері державних фінансів – реформування бюджетного процесу, який передбачає ефективне і раціональне використання бюджетних коштів не тільки при розробці стратегічних державних програм, а в першу чергу при їх реалізації учасниками бюджетного процесу.

В умовах кошторисного планування при підготовці проекту бюджету в заявках, що поступають від галузевих органів виконавчої влади, потреби у фінансуванні ґрунтуються, як правило, на коригуванні обсягів бюджетних коштів, виділених у попередньому році, а не на кількісно вимірюваних, соціально значущих, фактичних та очікуваних результатах витрачання бюджетних коштів.

Діюча система обліку, звітності і контролю виконання бюджету носить витратний характер, тобто дозволяє оцінювати головним чином правомірність витрачання бюджетних коштів, а не результативність їх використання.

Застосовуючи зазначені методи оцінки бюджетних статей, органи влади діють у рамках витратного підходу до складання бюджету (input budgeting), який характеризується таким методом планування і розподілу ресурсів, при якому зв'язок між ресурсами і прямими результатами їх використання, включаючи результати діяльності державних установ, дуже слабкий, тобто витратне бюджетування орієнтоване насамперед на наявні ресурси. У свою чергу, бюджетування, орієнтоване на результат (performance budgeting), за основу має стратегічні цілі і тактичні завдання, очікувані соціально-економічні результати діяльності державних організацій (міністерств і відомств). Це здійснюється за допомогою мобілізації ресурсів через відповідні програми. Крім того, відправною точкою бюджетування, орієнтованого на результат, є визначення прямих і кінцевих результатів витрачання бюджетних коштів та показників, на підставі яких можна судити про ступінь досягнення поставлених цілей [28].

Впроваджуючи результативні принципи фінансування повноважень держави і місцевого самоврядування, органи влади повинні послідовно вирішувати ряд взаємопов'язаних завдань, у тому числі:

- має бути розроблена система показників, що описує і характеризує якість і обсяг виконання повноважень держави і місцевого самоврядування;
- має бути встановлений стійкий зв'язок між обсягом та якістю виконання повноважень держави та місцевого самоврядування;
- має бути оцінені абсолютне і маржинальне значення вартості виконання повноважень, що забезпечує досягнення заздалегідь визначеного обсягу і якості результату їх реалізації.

Абсолютне вирішення зазначених вище завдань на практиці неможливо. Це пов'язано як з обмеженнями, сформованими в ході багаторічної історії функціонування традиційної для Росії системи державного та муніципального управління, так і складною сутністю орієнтованої на результат системи бюджетування. Однак частину зі згаданих вище завдань можна вирішити вже на поточному етапі реформування бюджетного процесу.

Згідно з новим законодавством як суб'єктами РФ так і муніципальними утвореннями повинні плануватися середньострокові бюджети на три роки, в основу оцінки яких покладено переважно результативні принципи. Крім цього, виконавчі органи влади та підвідомчі установи повинні чітко визначити перелік послуг, що ними надаються відповідно до покладених повноважень, і визначити кінцеві результати їх реалізації. Тією чи іншою мірою зазначені вище умови виконані практично у всіх регіонах Росії. Однак рівень їх практичного впровадження залежить від безлічі чинників, серед яких найбільшої актуальності набуває проблема визначення справедливої вартості наданих бюджетних послуг.

Зазначена проблема багатогранна і обумовлена тим, що на відміну від вбудованих ринкових механізмів формування цін на більшість послуг в комерційному секторі, на вартість бюджетних послуг ринкові чинники впливають істотно менше. Це пов'язано з тим, що держава та муніципалітети приймають на себе зобов'язання надавати послуги в тих сферах, які або чітко відносяться до функцій держави, або не володіють достатнім ступенем комерційної привабливості, або мають високе суспільне значення. Ці умови визначають, з одного боку, високий ступінь монополізації даної сфери, а з іншого – повинні бути суттєво знижувати зростання вартості з метою зниження податкового та споживчого навантаження на суспільство.

Отже, одну з ключових функцій в процесі результативного бюджетування виконує система державних та муніципальних послуг, адже, по суті, повноваження органів виконавчої влади відображають процес надання послуг та реалізації продукції. Тому представлені завдання нової системи бюджетування трансформуються в два взаємопов'язані процеси: ідентифікація державних і муніципальних послуг (бюджетних послуг) та оцінка вартості їх реалізації. Згідно з нормативним визначенням, бюджетна послуга – це правовідносини, що виникають між виконавцем та одержувачем державної або

муніципальної послуги на підставі завдання, що виражаються у здійсненні обов'язкових дій і прийнятті певних рішень у межах надання послуги, що тягнуть правові наслідки. З представленого визначення сутності бюджетної послуги можна зробити висновок, що органи державної та місцевої влади приймають на себе зобов'язання щодо надання послуги, в той час як одержувач послуги повинен мати можливість придбати її за власні кошти або за рахунок коштів бюджету. При цьому істотна частина бюджетних послуг надається на умовах співфінансування [29].

Також можна виділити одне з найбільш спірних питань у вирішенні завдань оптимізації бюджетних витрат – це оцінка вартості бюджетних послуг, іншими словами – процес ціноутворення, який є важливим важелем фінансового регулювання держави. Незважаючи на зазначені вище недоліки витратного підходу до ціноутворення, перехід на результативні принципи бюджетування, тим не менш, не має на увазі відмову від характерного для державних і муніципальних послуг витратного методу ціноутворення, тому що природа і сутність цього виду послуг формує ряд умов, які обмежують застосування ринкових методів формування вартості. Одним з них є відсутність або обмежений доступ до ринкових аналогів, а також різна ступінь впливу на ціну з боку одержувача і надавача послуг.

У зв'язку із зазначеними вище умовами, в яких реалізується ціноутворення бюджетних послуг, можна виділити наступні етапи даного процесу:

- аналіз нормативно-правової бази, що регламентує порядок надання і фінансування послуги;
- вибір методу оцінки показників вартості простих послуг;
- підготовка вихідних даних для розрахунку вартості простої послуги;
- оцінка вартості простих послуг, що забезпечують надання комплексної послуги;
- розрахунок повної вартості комплексної послуги.

Останні етапи тісно пов'язані з процесом декомпозиції бюджетної послуги на підпроцеси, які умовно можна назвати простими послугами (subservice). *Проста соціальна послуга* – елементарна, неподільна послуга, що має кінцевий результат. Найчастіше всього сутність простої послуги не має кінцевої цінності для споживача. Однак, з аналітичної точки зору, а також в управлінських процесах цей вид послуг має істотне значення. Відповідно до визначення, проста послуга соціальної спрямованості є або ресурсом для надання іншої простої послуги, підпроцесом виконання комплексної послуги, або кінцевим результатом для споживача, у разі, якщо кінцевий результат простої послуги соціальної спрямованості збігається з кінцевим результатом комплексної послуги.

При цьому комплексна соціальна послуга (comprehensive service) являє собою набір простих послуг, що мають самостійне значення, кінцевий результат для споживача і певну вартість, що закінчуються або досягненням вимірюваного результату, або закінченням проведення певного етапу послуги.

Показник повної вартості комплексної послуги соціальної спрямованості визначається на основі підсумовування показників вартості простих послуг, які забезпечують надання відповідної комплексної послуги:

$$CSC_i = \sum_{j=1}^n SSC_i^j$$

де CSC_i – повна вартість i -ої комплексної послуги;

SSC_i^j – вартість j -ої простої послуги, яка забезпечує надання i -ої комплексної послуги;

n – кількість простих послуг, які забезпечують надання i -ої комплексної послуги.

Згідно загальновизнаним підходам до оцінки вартості будь-якого об'єкту можна виділити ряд методів у рамках витратної та порівняльної концепцій. Так, існують наступні методи оцінки вартості простих послуг:

- оцінка з використанням нормативів вартості одиниці послуг (на основі собівартості);
- оцінка з використанням методу ринкової екстракції (на основі ринкових цін);
- оцінка з використанням даних про фактичні обсяги наданих послуг і даних про фактично сформовану вартість цих послуг.

Необхідно відзначити, що виходячи з логіки використовуваних підходів, точність оцінки збільшується при синтезі декількох методів аналізу. Метод, заснований на використанні нормативів вартості, дозволяє встановити ціну на рівні не нижче беззбиткового і знижує ризик перехресного субсидування бюджетних послуг. Метод, заснований на ринковій екстракції, дозволяє наблизити оцінку до зваженої справедливої вартості, що створює конкурентні умови між агентами, які надають визначені види послуг у приватному і державному секторах. Останній з перелічених методів дозволяє зберегти стійкість вже створеної системи реалізації бюджетної послуги за умови, що її функціонування визнано ефективним.

Залежно від застосованого для оцінки методу, вихідними даними для оцінки вартості простих послуг, що забезпечують надання комплексної, є:

- дані статистичної, фінансової та оперативної звітності, наявні в органах виконавчої влади, в органах державної статистики, в муніципальних установах, підприємствах та в інших одержувачів бюджетних коштів. Окремі дані, відсутні в офіційній статистиці, можуть бути отримані в результаті спеціальних інформаційних запитів або визначені експертним шляхом;
- дані дослідження ринку надання послуг (у випадку, якщо подібна або аналогічна послуга надається за рахунок інших джерел фінансування (бюджетів інших рівнів, коштів населення тощо));
- дані (фактичні і прогнозні) про чисельність контингенту потенційних одержувачів послуг. Джерелами фактичних і прогнозних даних про контингенти одержувачів послуг є статистична інформація про контингент

одержувачів тієї чи іншої послуги в органах статистики, або необхідні дані визначаються на основі розрахунків і експертних оцінок;

- дані про натуральні обсяги фактично наданих послуг; в якості даних про обсяги наданих послуг використовуються дані суб'єкта надання послуг, або визначаються експертним шляхом;

- фактичні дані про оплату послуг та структуру їх вартості – формуються на основі існуючої фінансової звітності за галузями, які надають відповідні послуги; групування витрат проводиться з урахуванням економічної класифікації видатків бюджету;

- прогнози темпів зростання (скорочення) окремих показників структури вартості (собівартості) послуг тощо – визначаються виходячи з параметрів індексу-дефлятора.

Крім зазначених вихідних даних, додатковими способами для оцінки рівня потреби в наданні бюджетних послуг можуть використовуватися наступні інструменти:

- вивчення громадської думки потенційних споживачів послуг з питань надання послуг, включаючи проведення соціологічних опитувань і окремих досліджень потреб незалежними експертами;

- опитування та аналіз думки про ступінь задоволеності бюджетними послугами з числа респондентів, які є потенційними споживачами послуг;

- використання даних про обсяги незадоволених потреб населення відповідно до надісланих до органів виконавчої влади скарг, заяв і пропозицій;

- аналіз змісту і частоти звернень до органів виконавчої влади потенційних споживачів послуги;

- оцінка інтенсивності використання суспільних благ, отриманих потенційними споживачами послуг (побічно свідчить про затребуваність конкретної послуги);

- оцінка показників динаміки попиту на послуги та їх індексація за результатами експертних висновків.

Розглянемо детальніше три зазначені методи оцінки вартості бюджетної послуги соціальної спрямованості.

► *Оцінка з використанням нормативів вартості одиниці послуг.*

Як вже зазначалося, логіка даного методу обумовлює необхідність декомпозиції послуги. При цьому, для проведення оцінки вартості простих послуг необхідно провести розрахунок нормативної вартості послуг. Розрахунок нормативної вартості простої послуги слід проводити виходячи з вартості необхідних для надання послуги фінансових та матеріальних ресурсів.

З метою виявлення вартості необхідних для надання простої послуги фінансових та матеріальних ресурсів необхідно:

- класифікувати витрати на прямі і накладні;

- виділити необхідні і обґрунтовані витрати на оплату праці основного персоналу; нарахування на оплату праці основного персоналу; витрати на матеріали, що споживаються в процесі надання простої послуги; господарські витрати, безпосередньо пов'язані з наданням простої послуги; грошові виплати

і вартість допомоги в натуральній формі, безпосередньо пов'язані з наданням простої послуги; інші витрати, необхідні для надання простої послуги;

– визначити загальні витрати суб'єкта надання послуги (фонд оплати праці адміністративно-управлінського та допоміжного персоналу; нарахування на фонд оплати праці адміністративно-управлінського та допоміжного персоналу; господарські витрати, витрати на відрядження та службові роз'їзди адміністративно-управлінського персоналу; витрати на м'який інвентар у допоміжних підрозділах, амортизація будівель, споруд та інших основних фондів; інші поточні витрати відповідно до ст. 264 розділу 25 Податкового кодексу Російської Федерації), які не можуть бути безпосередньо віднесені до жодної з надаваних простих послуг, і оцінити величину непрямих витрат.

$$SSG_j = DC_j + OC_j + IF_j$$

де DC_j – прямі витрати, пов'язані з наданням j -ої простої послуги;

OC_j – накладні витрати, пов'язані з наданням j -ої простої послуги;

IF_j – фонд розвитку для надання j -ої простої послуги.

$$DC_j = W_j + ST_j + MC_j + RC_j + P\&A_j + OE_j$$

де W_j – заробітна плата основного персоналу, який безпосередньо бере участь у наданні j -ої простої послуги;

ST_j – нарахування на заробітну плату основного персоналу, який безпосередньо бере участь у наданні j -ої простої послуги;

MC_j – матеріальні витрати, безпосередньо пов'язані з наданням j -ої простої послуги;

RC_j – господарські витрати, безпосередньо пов'язані з наданням j -ої простої послуги;

$P\&A_j$ – грошові виплати і вартість допомоги в натуральній формі, пов'язані з наданням j -ої простої послуги;

OE_j – інші прямі витрати, безпосередньо пов'язані з наданням j -ої простої послуги.

Необхідно відзначити, що деякі з представлених елементів простих витрат мають досить складну внутрішню структуру.

Наприклад, заробітна плата персоналу, який безпосередньо бере участь у наданні послуги, повинна враховуватися тільки в тій частині, яка пов'язана з наданням аналізованої послуги, що є досить непростим завданням. Оцінку такої величини можна провести за наступною формулою:

$$W_j = \frac{AW_j + WTS_j}{22,5 \cdot 8}$$

де AW_j – середній місячний розмір оплати праці основного персоналу, який безпосередньо бере участь у наданні j -ої простої послуги;

WTS_j – норматив витрат робочого часу на надання j -ої простої послуги (у разі відсутності нормативів – експертна оцінка фактичного робочого часу на надання j -ої простої послуги).

Матеріальні витрати, безпосередньо пов'язані з наданням простої послуги, визначаються як сума витрат на придбання кожного конкретного з використовуваних витратних матеріалів. У матеріальні витрати включаються витрати на придбання медикаментів, миючих і дезінфікуючих засобів, витратних матеріалів, харчування в обсязі і номенклатурі, які забезпечують виконання стандартів надання послуги. Розрахунки вартості кожного з компонентів матеріальних витрат базуються на підставі нормативів їх витрат відповідно до загальних і галузевих правових актів Російської Федерації, суб'єкта або муніципалітету та відомчих інструктивно-методичних нормативних актів, а також на підставі даних Держкомстату Росії про вартості компонентів матеріальних витрат в середньому по суб'єкту за минулий рік з коригуванням до затверджених індексів-дефляторів планового періоду.

Господарські витрати, безпосередньо пов'язані з наданням простої послуги, визначаються як сума витрат на амортизацію, придбання комунальних послуг, орендних платежів, витрат на капітальний і поточний ремонт, які відносяться до приміщень, що безпосередньо беруть участь у наданні послуги, а також витрат на придбання транспортних послуг, пов'язаних безпосередньо з наданням послуги, витрат на придбання канцелярських товарів та інвентар, використовуваний основним персоналом. Дані щодо компонентів господарських витрат визначаються згідно нормативів і стандартів надання відповідних послуг, відображених у загальних і галузевих правових актах Російської Федерації, суб'єкта, муніципалітету та відомчих інструктивно-методичних нормативних актах, а також на підставі даних фактично сформованої вартості комунальних послуг, оренди, здійснення робіт з капітального та поточного ремонту, збільшених на індекс зростання цін в плановому періоді, а також середньостатистичних цін (за даними Держкомстату або муніципальної статистики) на оренду транспорту (у розрахунку на норматив часу його використання з врахуванням простою), канцелярські товари та інвентар.

Грошові виплати в натуральному вираженні визначаються на основі стандартів і нормативів здійснення відповідного виду виплат і допомог відповідно до чинного галузевого законодавства Російської Федерації, суб'єкта і муніципалітету.

Очевидно, що окрім прямих витрат, на кінцеву вартість бюджетної послуги істотний вплив мають накладні витрати. Відповідно до загальноприйнятої бази розподілу загальних витрат на послуги в якості частки накладних витрат конкретної послуги можна визначити частку витрат на заробітну плату основного персоналу. Отже, накладні витрати бюджетної послуги можуть оцінюватися наступним чином:

$$OC_j = \frac{GE_i \cdot W_j}{W_i}$$

де GE_i – загальні витрати i -го суб'єкта, що забезпечує надання j -ої простої послуги;

W_i – фонд оплати праці основного персоналу i -го суб'єкта, що забезпечує надання j -ої простої послуги.

На рівні адміністрації розподілити непрямі витрати між окремими послугами можна такими способами:

- пропорційно затратам робочого часу, на основі графіків роботи, хронометрування або опитування співробітників;
- відповідно до частки фонду заробітної плати установи (підприємства) в загальному обсязі фонду заробітної плати всіх муніципальних установ (підприємств);
- відповідно до частки прямих видатків установи (підприємства) у загальному обсязі прямих витрат всіх муніципальних установ (підприємств);
- відповідно до частки персоналу, що працює в установі (на підприємстві), в загальній чисельності працівників, зайнятих в муніципальних установах (на підприємствах).

Загальні витрати суб'єкта, що забезпечує надання послуги, визначаються як частина сукупних витрат суб'єкта, яка не може бути віднесена до прямих витрат на надання жодної з послуг (у рамках відповідного суб'єкта). До загальних видатків суб'єкта відносяться:

$$GE_j = S_i + T_i + A\&D_i + UC_i + L_i + MC_i + STC_i + TE_i + CSE_i + OGE_i$$

де S_i – фонд оплати праці адміністративно-управлінського та допоміжного персоналу i -го суб'єкта;

T_i – податки i -го суб'єкта (у тому числі соціальний податок, податок на майно, податок на землю, податок на транспорт);

$A\&D_i$ – амортизація i -го суб'єкта;

UC_i – комунальні витрати i -го суб'єкта;

L_i – витрати на оренду i -го суб'єкта;

MC_i – витрати на поточний ремонт i -го суб'єкта;

STC_i – витрати на підвищення кваліфікації персоналу i -го суб'єкта;

TE_i – витрати на відрядження i -го суб'єкта;

CSE_i – витрати на транспорт і зв'язок i -го суб'єкта;

OGE_i – інші загальні витрати i -го суб'єкта.

Дана оцінка вартості бюджетної послуги заснована на методі ABC (activity-based costing). Всі витрати розділені за джерелами їх виникнення і релевантністю до конкретної послуги і суб'єкту її надання.

При цьому використання даного методу є необхідним для оцінки мінімальної вартості послуги, яка забезпечує довгострокову стійку беззбитковість її існування, тому що враховує інвестиційну складову ціни.

► *Оцінка з використанням методу ринкової екстракції*

Метод ринковий екстракції при оцінці вартості бюджетних послуг застосовується у випадках, коли існуючі умови ринку характеризуються наявністю достатнього рівня конкуренції серед суб'єктів надання відповідного виду послуг в приватному секторі.

Залежно від виду наданих простих послуг, метод ринкової екстракції може застосовуватися на основі двох альтернативних принципів:

• оптимального співвідношення якості та вартості наданої послуги при відсутності стандартизованої технології надання відповідного виду послуги:

$$SSC_j = \frac{Q_j}{\max \left\{ Q_1/P_1; Q_2/P_2 \dots Q_n/P_n; \right\}},$$

де Q_j – необхідна якість виконання j -ої послуги;

Q_i/P_i – коефіцієнт співвідношення ціни і якості аналогічної послуги i -го суб'єкта (в приватному секторі).

• мінімальної вартості при стандартизованій технології надання відповідного виду послуги:

$$SSC_j = \max\{P_1; P_2 \dots P_n\}$$

де P_i – ціна на аналогічну послугу i -го суб'єкта (в приватному секторі).

Метод ринкової екстракції передбачає проведення маркетингового дослідження, що забезпечує вихідні дані для проведення оцінки вартості. В залежності від цілей оцінки та особливостей ринку досліджуваної послуги визначається глибина аналізу та вимоги до вихідних даних. Основними напрямками проведення маркетингового дослідження є наступні:

– аналіз котирувальних заявок на базі проведених раніше запитів (у разі їх наявності);

– аналіз конкурсної документації на основі проведених раніше запитів (в разі їх наявності);

– аналіз цінових ofert і комерційних пропозицій суб'єктів, які надають відповідний вид послуг на основі різних джерел отримання інформації (польові дослідження, експертні висновки тощо).

► *Оцінка з використанням даних про фактичні обсяги наданих послуг і даних про фактично сформовану вартість цих послуг*

У випадку, коли на певний вид бюджетних послуг сформована ціна і виявлений стійкий взаємозв'язок між обсягом, якістю і ціною реалізованої послуги для суб'єкта, оцінка вартості послуги на конкретний період зводиться до коригування раніше визначеної вартості на різні чинники, серед яких можна виділити:

– інфляцію;

– зміну технології надання послуги (у тому числі зміна нормативів робочого часу, обсягів прямих виплат та розміру допомог тощо);

– зміну обсягу надання послуги у зв'язку зі зміною кількості реципієнтів або реструктуризацією попиту між приватним і державним секторами.

У цьому випадку оцінка вартості послуг проводиться по кожній з послуг за такою формулою:

$$SSC_j^n = SSC_j^{n-1} + \Delta C_j^n$$

де ΔC_j^n – зміна у вартості j -ї послуги.

Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок, що запропоновані методи оцінки вартості бюджетної послуги не суперечать і багато в чому підтримують принципи результативного бюджетування. При цьому в якості рекомендацій до використання необхідно виділити те, що метод на основі нормативів вартості в теперішній час може бути використаний в якості бази для оцінки. Перехід до результативних принципів вимагає наявної статистики, на основі якої можна відстежити зміну обсягу та якості надання послуги в залежності від величини зроблених витрат.

Пропоновані окремими регіонами методики розрахунків в багатьох випадках не відображають повної економічної вартості державних і муніципальних послуг. У російській практиці управління соціальними програмами враховуються, як правило, тільки прямі витрати, пов'язані з безпосереднім наданням послуги (грошові виплати, вартість благ, виданих у натуральній формі, заробітна плата працівників, зайнятих безпосереднім наданням послуги тощо) і вкрай рідко приймаються в розрахунок адміністративні витрати (пов'язані з керівництвом та організаційно-технічним забезпеченням процесу надання послуг). Це пов'язано з традиційною організацією бюджетного розподілу витрат. Разом з тим, розрахунок повної вартості бюджетних послуг соціальної спрямованості необхідний при використанні нових форм фінансування, таких як нормативно-цільове фінансування, цільова споживча субсидія, соціальне замовлення. Облік побічних (непрямих) витрат при розрахунку вартості послуг особливо важливий, якщо мова йде про соціальну сферу, де на адміністративні витрати припадає значна частка витрат надання послуги. Знати повну вартість послуги необхідно і для того, щоб оцінити ефективність її надання, вибрати оптимальний спосіб надання послуги, обґрунтувати заявки на фінансування.

Зважаючи на розмаїття державних і муніципальних послуг, що надаються, універсальних рекомендацій з розрахунку їхньої повної вартості на сьогоднішній день не існує. Тому й рішення, які саме витрати повинні бути включені в розрахунок, приймаються в залежності від цілей і завдань, що стоять перед конкретною бюджетною установою.

Серед практичних напрацювань в даному питанні особливої уваги заслуговує наступна методика розрахунків повної вартості соціальних послуг – у рамках державного контракту № 15 від 04.03.2008 р. з Управлінням соціального захисту населення Адміністрації Волгоградської області Фондом “Інститут економічних і соціальних досліджень” була розроблена методика та аналітичне супроводження розрахунків повної вартості соціальних послуг за результатами

соціологічного дослідження “Відповідність бюджетних витрат регламенту надання соціальних послуг”, реалізованого в березні- квітні 2008 р. [30].

Для розрахунку як фактичних обсягів, так і оптимальних стандартів адміністративних витрат щодо реалізації соціальних програм стосовно конкретної бюджетної установи може бути застосована методика розрахунку повної вартості соціальних послуг на основі сформованих бюджетних витрат на їх надання за минулий фінансовий рік.

Основними принципами, якими доцільно керуватися при визначенні вартості соціальних послуг, визначено наступні:

- Облік всіх фактично понесених витрат.
- Розподіл прямих витрат, і після цього – адміністративних витрат.
- Неприйнятність завищення вартості послуг внаслідок подвійного обліку витрат при калькуляції.

Ключовими етапами в процесі здійснення розрахунків є:

1. Аналіз процедури надання послуг. Аналіз процедури надання послуги необхідний для поділу процедури надання послуги на окремі види робіт, виконання яких може бути доручено різним фахівцям. На цьому етапі можуть бути застосовані такі методи збору емпіричних даних, як глибинні інтерв'ю та міні-групи з фахівцями різних функціональних напрямів діяльності соціального закладу, а також хронометраж операцій у формі інтервальних інтерв'ю для вивчення розподілу робочого часу співробітників на виконання різних трудових операцій.

Використання даних методів дозволяє:

- проаналізувати організаційну структуру соціального закладу (за допомогою проведення кабінетного дослідження, фокус-групових дискусій і глибинних інтерв'ю з фахівцями закладу);
- визначити всі види діяльності і всі етапи технологічного процесу надання послуги, скласти схеми виробничого процесу (за допомогою проведення глибинних і інтервальних інтерв'ю з метою отримання даних про витрати робочого часу персоналу закладу).

2. Вибір одиниці виміру наданих послуг. За одиницю вимірювання для всіх соціальних послуг, що надаються в соціальному закладі, можна прийняти руб. / ліжко-день.

3. Виявлення витрат з надання послуг. Аналіз штатного розкладу співробітників установи дозволяє визначити:

- постійних працівників та співробітників, зайнятих неповний робочий день;
- співробітників, зайнятих у наданні однієї послуги, і співробітників, зайнятих у наданні декількох послуг (їх заробітна плата може бути віднесена до прямих трудових витрат);
- співробітників, що виконують функції загального управління, допоміжного, обслуговуючого персоналу тощо (їх заробітна плата може бути віднесена до непрямих трудових витрат).

Аналіз бухгалтерської, фінансової звітності проводиться з метою визначити:

- обсяги та цілі фінансування (бюджетні заявки, кошториси, розміри лімітів на поточний рік, відомості по витратах на продукти харчування);
- які витрати відносяться до надання окремих послуг.

Виявлені витрати необхідно класифікувати на прямі та адміністративні, змінні та постійні.

4. Розподіл витрат. Останній етап являє собою процес віднесення витрат до певних послуг, який складається з наступних процедур:

- вибір центрів обліку витрат (центри обліку витрат (cost centers) – організаційні одиниці (структурні підрозділи закладу), за якими доцільно накопичувати інформацію про витрати;
- виявлення прямих і адміністративних витрат на надання конкретних послуг;
- розподіл прямих витрат по послугах;
- вибір методів розподілу адміністративних витрат;
- підсумовування прямих і адміністративних витрат по послугах.

Як уже зазначалося, у практиці державного та муніципального управління в даний час вартість бюджетних послуг не розраховується. Облік витрат здійснюється не по послугах, а по економічним статтям витрат. Наприклад, щодо соціальних послуг окремо враховується заробітна плата співробітників, що займаються наданням послуг, окремо – вартість наданих допомог, окремо – витрати на оплату житлово-комунальних послуг соціального закладу (причому облік витрат на ЖКП ведеться не відокремлено по відділах закладу, а по всьому закладу в цілому) тощо.

У цьому зв'язку для включення у вартість послуги заробітної плати співробітників, які обслуговують послугу, необхідно визначити для кожного співробітника кількість робочого часу, витраченого на роботу з надання окремих послуг. Помноживши цей час на ставку заробітної плати працівника, можна отримати суму витрат, що включається у вартість послуги.

Структуру вартості соціальних послуг можна представити у вигляді схеми (див. рис. 3.1.1).

Процес розрахунку вартості соціальних послуг можна розділити на окремі етапи:

1. Збір первинної інформації. Методи збору первинної інформації:

- аналіз штатного розкладу, даних про витрати бюджетних асигнувань за минулий рік;
- проведення інтерв'ювання персоналу закладу соціального обслуговування (інтервальні інтерв'ю).

Для отримання більш повної і детальної інформації проводиться мозковий штурм і заповнюються попередні розрахункові форми. Для більш точного обліку робочого часу співробітників соціального закладу слід проводити хронометраж операцій, які виконуються в процесі надання кожної послуги.

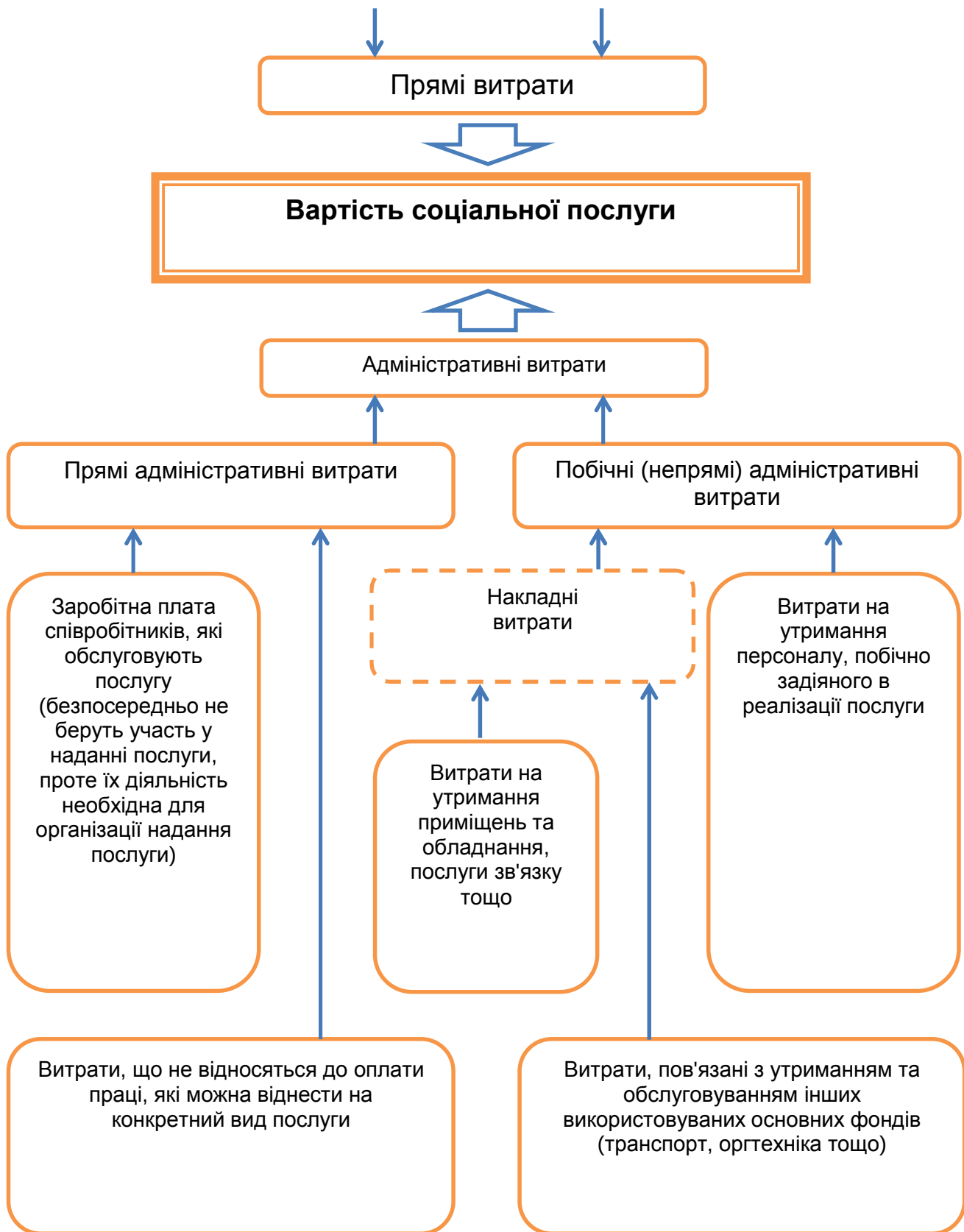


Рис. 3.1.1. Структура вартості соціальних послуг

Здійснення інтерв'ювання, що представляє собою опитування респондентів заздалегідь розробленими бланками, проводиться з метою вивчення розподілу часу конкретного співробітника на виконання операцій протягом робочого дня. Для цього співробітник закладу послідовно фіксує у відповідному бланку виконання своїх трудових функцій та їх тривалість.

В цілому інтерв'юванням слід охопити якомога більше фахівців, які займають певні посади. Рекомендований обсяг вибірки: 3-5 фахівців однієї посади, якщо менше не передбачено штатним розкладом та/або укомплектованістю штату. Кожен з цих співробітників повинен заповнювати заздалегідь розроблену форму тричі протягом трьох робочих днів. Причому бажано, щоб ці дні були розподілені протягом одного-двох тижнів (наприклад, понеділок, середа, п'ятниця) залежно від терміну проведення розрахунків.

Зібрані таким чином дані будуть відображати робочий день кожного фахівця і технічного працівника, що дозволить відтворювати трудовий процес будь-якого співробітника установи в довільний момент часу.

2. Складання кодифікатора соціальних послуг, що фактично надаються в соціальному закладі.

3. Обробка первинної інформації, попередні розрахунки:

- побудова схем надання конкретних соціальних послуг на основі інформації паспортів за групами соціальних послуг;
- обробка інтервальних інтерв'ю.

4. Консолідація зібраних даних:

- уточнення технологічних схем на основі результатів обробки інтервальних інтерв'ю окремих фахівців;
- розрахунок заробітної плати непрямого, обслуговуючого, технічного персоналу, відносять на конкретну послугу;
- розрахунок і розподіл фактично зроблених витрат на конкретні послуги пропорційно площі приміщень;
- розрахунок і розподіл на конкретні послуги адміністративних витрат.

5. Розрахунок вартості конкретних послуг за формулою (формування тарифу на послугу):

$$Pi.j=(Si.j+Bi.j+Ai.j+(Ri.j \text{ непряма}+Ri.j \text{ обслуг}+Ri.j \text{ соцн})*12*Ky)/L/T$$

де **Si.j** – витрати на утримання і обслуговування приміщень з конкретної соціальної послуги за рік (руб.);

Bi.j – фактичні річні бюджетні асигнування, що відносяться в повному обсязі або частково на конкретні соціальні послуги за відповідним кодом статті аналітичного обліку (руб.);

Ai.j – адміністративні витрати, що відносяться на конкретну послугу (руб.);

Ri.j непряма – оплата праці непрямого персоналу, що відносяться на конкретну послугу (руб./міс);

Ri.j обслуг – оплата праці працівників, які обслуговують послугу (руб./міс);

Ri.jocн – оплата праці основного персоналу, що відносяться на конкретну соціальну послугу пропорційно затратам робочого часу, розрахованого згідно з інтервальними інтерв'ю (руб./міс);

12 – кількість розрахункових місяців на рік;

Ky – коефіцієнт збільшення фонду оплати праці за рахунок надбавок, доплат і премій;

L – місткість соціального закладу (осіб);

T – кількість днів функціонування ліжка/місця за рік (наприклад, 332 ліжко-дня).

Таким чином, вартість конкретної соціальної послуги ij (Pi.j) у розрахунку на 1 ліжко-день складається з наступних компонентів:

$$P_{i,j} = (S_{i,j} + B_{i,j} + A_{i,j} + (R_{i,j} \text{непрям} + R_{i,j} \text{обслуг} + R_{i,j} \text{осн}) * 12 * 1,99) / 200 / 332$$

При цьому для розподілу фонду оплати праці посади, представлені в штатному розкладі, слід розподілити по 4 групах:

1. Персонал, побічно задіяний у наданні послуги (розподіл заробітної плати (Rнепрям) пропорційно кількості штатних одиниць в профільних структурних підрозділах);

2. Персонал, що обслуговує послугу (розподіл заробітної плати (Rобслуг) пропорційно кількості послуг в групі – соціально-побутові, соціально-педагогічні тощо);

3. Основний персонал, що безпосередньо бере участь у наданні послуги (розподіл заробітної плати (Rосн) відповідно витраченого робочого часу);

4. Технічний персонал ((Rтехн), розподіл заробітної плати пропорційно площі приміщень, віднесеної до конкретної соціальної послуги).

Операції з отриманими розрахунковими даними по кожній конкретній послугі вимагають подальшого обліку різних чинників, які класифікуються за характером впливу на внутрішні і зовнішні (див. рис. 3.1.2).

Внутрішні чинники, що впливають на вартість послуг, можна вважати чинниками якості послуги, детально визначених у відповідних державних стандартах і регламентах [31]. У зв'язку з цим при здійсненні розрахунків планової вартості послуг враховуються передбачувані витрати на оплату видатків, пов'язаних з підвищенням кваліфікації співробітників, а також з придбанням основних засобів. Результатом врахування впливу внутрішніх чинників стане повний облік витрат робочого часу і облік витрат на збільшення вартості основних засобів, що розподіляються пропорційно амортизаційних відрахувань.

Коригування витрат із застосуванням поправочних коефіцієнтів на зовнішні чинники потрібно, насамперед, для забезпечення адекватності вартісних показників послуг у прогностичному періоді. У цьому зв'язку важливо врахувати динаміку зростання цін на споживчі товари та послуги. Коригуванню за допомогою індексів-дефляторів, в першу чергу, піддаються такі витратні

компоненти вартості, як придбання продуктів харчування, медикаменти, обладнання та будівельні матеріали [32, 33].



Рис. 3.1.2. Чинники, що впливають на вартість соціальних послуг

Запропонована методика може бути використана як приклад організації розрахунків будь-яких соціальних (бюджетних) послуг, тому що дозволяє гнучко реагувати на будь-які зміни їх вартісних і об'ємних складових.

Таким чином, необхідність підвищення ефективності бюджетних витрат зумовлює значимість вартісних показників соціального обслуговування, і, зокрема, самої соціальної послуги як найважливішого інструменту управління. Вартісний еквівалент послуги дозволяє не тільки спрогнозувати майбутні витрати соціального закладу, а й сформулювати базу для оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Інформація про структуру вартості послуг, вивчення "поведінки" компонентів вартості по роках дає можливість своєчасно коригувати роботу соціального закладу. Зокрема, на підставі даних про частку адміністративних витрат можна судити про ефективність бюджетних витрат, виявити проблемні місця та внести зміни в роботу. Порівняльний аналіз структури вартості послуг по роках також може дозволити визначити масштаби економії та раціонального використання бюджетних коштів при збереженні якісної складової конкретної соціальної послуги.

3.2. Особливості процесу надання соціальних послуг у Німеччині

Надання соціальних послуг у Німеччині реалізується відповідно до соціального права в рамках “соціально-правового трикутника” з боку державних, приватних і інших постачальників послуг. Держава має головним чином залучати до участі вільних суб’єктів соціальних послуг, якщо є необхідність у наданні певних соціальних послуг. У цьому випадку діє принцип субсидіарності. Відповідно до нього державний суб’єкт соціальних послуг повинен, виходячи з власних заходів, визначити, чи підійдуть інші (недержавні) соціальні установи або служби для надання соціальних послуг. Станом на 2007 рік, у Німеччині налічувалося 11500 служб, з них близько 60% приватних, 38,5% благодійних і 1,7% державних амбулаторних служб [34].

Більша частина прямих соціальних послуг надається некомерційними організаціями від імені місцевих органів самоврядування. У цілому ці організації належать до так званих благодійних організацій (Wohlfahrtsverbände). Дві найбільші з них – це релігійні організації, які практично формують перший рівень надання послуг і мають статус “напівдержавних”. Вони відповідають практично за дві третини будинків для людей похилого віку і інтернатів для людей з обмеженими можливостями й забезпечують надання близько 50 % всіх послуг у сфері допомоги молоді. Інші послуги в основному перебувають у віданні встановлених законом агентств, включаючи муніципальні “загальні соціальні послуги” (Allgemeine Soziale Dienste), що координують роботу на місцевому рівні з надання комплексної соціальної роботи [35].

У Німеччині надання соціальних послуг з догляду за хворими ґрунтується на договірних відносинах, у які вступають місцеві соціальні органи, лікарняні каси й суб’єкти надання соціальної допомоги. На федеральному ж рівні приймаються правові акти, які регулюють рамкові умови для надання соціальних послуг:

- закони, що регулюють виплату соціальної допомоги,
- нормативи в сфері надання послуг,
- типові договори на надання послуг і рекомендації з боку держави,
- директиви Федерального комітету з догляду на дому.

Ці документи регулюють базові умови щодо догляду, його тривалості та процедури схвалення з боку лікарняних кас, а також співпраці лікарів з амбулаторними службами й лікарнями. У них точно визначені приписи, що стосуються кваліфікації персоналу служб з догляду за хворими та їх професійної освіти. Завдяки цьому лікарняні каси мають повноваження щодо визначення якості структури й допуску до надання соціальних послуг.

Конкретна фінансова складова забезпечення догляду за хворими регулюється, у першу чергу, договірними відносинами, а не законодавством. Послуги, надані службами з догляду за хворими в рамках страхування на випадок необхідності постійного догляду, розраховуються по мірі їхнього надання особі, яка потребує такої допомоги.

У Німеччині превалює державне фінансування. Органи муніципальної влади, які здійснюють певні види соціальних послуг, одержують часткову компенсацію з національної системи перехресного субсидування. Благодійні асоціації одержують фінансування або компенсацію за більшість наданих ними послуг з державних коштів. Дохід від контрактів з органами державної влади й компенсації за надані соціальні послуги з програм соціального страхування становлять близько 80 відсотків їхнього загального доходу; ще 10 відсотків становлять додаткові державні гранти. Невелика частина витрат покривається внесками волонтерів (час, кошти) [36].

Розмір допомоги, що одержує особа, яка потребує догляду, залежить від ступеня потреби в догляді. Догляд передбачає надання усіх послуг, які визначені в рамках страхування для забезпечення необхідного догляду.

У 1994 році з прийняттям Закону про страхування догляду (Pflegeversicherungsgesetz) у Кодексі соціального забезпечення (Sozialgesetzbuch; SGB) з'явилася одинадцята книга (SGB XI), що започаткувала нову самостійну галузь у німецькому соціальному праві нарівні з медичним страхуванням (Krankenversicherung), страхуванням від нещасних випадків (Unfallversicherung), пенсійним забезпеченням (Rentenversicherung) і страхуванням на випадок безробіття (Arbeitslosenversicherung).

У Німеччині проживає приблизно 2,4 мільйони осіб, які потребують догляду.

Відповідно до статті 14 “Закону про страхування догляду” (SGB XI) “особою, що потребує догляду” (pflegebedürftig) є кожен “хто через фізичне або психічне захворювання потребує допомоги для виконання звичайних, тобто необхідних у повсякденному житті, процедур”, має потребу в догляді й має право на одержання коштів для цього. Інакше кажучи, цей той, хто не може себе обслуговувати. Тут маються на увазі такі процедури як самостійне вмивання, відвідування туалету, вдягання, їжа, покупка необхідних речей, утримування в чистоті свого місця проживання.

Необхідно відзначити, що тут не йде мова про людей, наприклад, з переломом руки або ноги. Потреба в догляді має тривати мінімум 6 місяців. Лише в цьому випадку можна розраховувати на отримання коштів. Під захворюваннями закон має на увазі втрату кінцівок, захворювання і функціональні розлади опорно-рухового апарата, функціональні розлади внутрішніх органів, розлади органів почуттів, порушення центральної нервової системи (порушення пам'яті й орієнтування), а також ендогенні психози, неврози або затримки в розумовому розвитку.

Закон визначає, що допомога являє собою повне або часткове взяття на себе іншою особою виконання необхідних повсякденних звичайних і регулярних процедур або нагляд за виконанням цих процедур.

Під звичайними й регулярними процедурами закон має на увазі:

А) у частині особистої гігієни: умивання, душ, чищення зубів, причісування, гоління, відправлення природних потреб;

Б) у частині харчування – готування їжі або прийом їжі;

В) у частині мобільності – підйом і відхід до сну, вдягання й роздягання, ходіння, стояння, підйом сходами, вихід з квартири й повернення до неї;

Г) у частині ведення домашнього господарства – купівля необхідних речей, готування їжі, прибирання квартири, миття посуду, зміна й прання білизни й одягу;

Стаття 15 “Закону про страхування догляду” (SGB XI) визначає так звані “ступені потреби в догляді” (Stufen der Pflegebedürftigkeit), відповідно до яких особи, які потребують догляду, одержують належні їм кошти.

Перший ступінь потреби в догляді: особи, яким потрібна допомога при виконанні як мінімум двох процедур з однієї або декількох категорій (особистої гігієни, харчування й мобільності) як мінімум один раз у день і додатково кілька разів у тиждень при виконанні процедур з категорії “ведення домашнього господарства”.

Другий ступінь потреби в догляді: особи, яким потрібна допомога мінімум три рази в день у різний час доби при виконанні процедур з категорій “особиста гігієна”, “харчування” і “мобільність” і додатково кілька разів у тиждень при виконанні процедур з категорії “ведення домашнього господарства”.

Третій ступінь потреби в догляді: особи, яким потрібна цілодобова допомога при виконанні процедур з категорій “особиста гігієна”, “харчування” і “мобільність” і додатково кілька разів у тиждень при виконанні процедур з категорії “ведення домашнього господарства”.

У статті 43-а SGB XI зазначено, що для отримання коштів достатньо констатації, що особа, яка потребує догляду, відповідає вимогам, установленим для “Першого ступеня потреби в догляді”.

Витрати часу на догляд, що необхідні члену родини або іншій особі, яка не має спеціальної підготовки, для виконання процедур всіх чотирьох категорій (“особиста гігієна”, “харчування”, “мобільність” і “ведення домашнього господарства”) визначаються в середньому за день і становлять:

– для догляду за особами, що належать до “Першого ступеня потреби в догляді”: мінімум 90 хвилин, з них процедури категорій “особиста гігієна”, “харчування”, “мобільність” – більше 45 хвилин.

– для догляду за особами, що належать до “Другого ступеня потреби в догляді”: мінімум три години (180 хвилин), з них процедури категорій “особиста гігієна”, “харчування”, “мобільність” – мінімум дві години.

– для догляду за особами, що належать до “Третього ступеня потреби в догляді”: мінімум п’ять годин (300 хвилин), з них процедури категорій “особиста гігієна”, “харчування”, “мобільність” – мінімум чотири години.

Механізм одержання коштів. Страхівка на випадок догляду (Pflegeversicherung) і медична страхівка (Krankenversicherung) – це не одне й теж. Але найчастіше вони перебувають під “одним дахом”. Законом визначається, що кожна особа, що має медичну страхівку в лікарняній касі обов’язкового медичного страхування (gesetzliche Krankenkasse), має платити внески за страхівку на випадок догляду в тій же лікарняній касі. Особа, що має

приватну медичну страховку, зобов'язана одержати приватну страховку по догляду.

Особа, яка бажає отримати гроші по страховці з догляду, має звернутися в лікарняну касу з відповідною заявою. Без заяви і її наступного розгляду лікарняна каса не буде виділяти кошти.

Гроші не виділяються автоматично. Спочатку має прийти експерт (Gutachter), що визначить “ступінь потреби в догляді”. Відповідно до статті 18 закону, порядок визначення “ступеня потреби в догляді” наступний:

1. Каси, що надають кошти з догляду (Pflegekasse), за допомогою медичної служби лікарняної каси перевіряють, чи дотримуються умови, необхідні для надання допомоги, і яка “ступінь потреби в догляді” має місце.

2. Медична служба лікарняної каси (MDK) має обстежити, у яких умовах проживає особа, яка претендує на отримання коштів по догляді. Якщо ця особа відмовляється надати таку можливість, каса має право відхилити прохання відповідно до закону. Обстеження умов може бути скасовано як виняток, якщо на підставі представлених документів уже відомий результат медичного обстеження. Обстеження має проводитися повторно через певні проміжки часу.

3. Медична служба за згодою особи, що претендує на отримання коштів, контактує з її лікарями й збирає інформацію й документи, необхідні для визначення потреби в догляді, у тому числі інформацію про колишні захворювання.

4. Каси з догляду (Pflegekasse) й лікарняні каси (Krankenkasse) зобов'язані надавати Медичній службі необхідні для проведення експертизи документи й інформацію.

5. Медична служба зобов'язана ознайомити касу, що виділяє кошти на догляд, з результатами своєї експертизи й рекомендувати заходи щодо реабілітації, види та обсяги процедур з догляду, а також індивідуальний план з догляду.

Після подачі заяви особою, яка бажає отримати гроші по страховці з догляду, медична служба лікарняної каси (MDK) листом або по телефону призначає день і годину приходу експерта. Під час візиту необхідна присутність довіреної особи пацієнта.

MDK повинна одержати точну інформацію про те, куди приходити, тобто знати фактичне місцеперебування особи-заявника, що потребує догляду. Це може бути будинок для людей похилого віку та інвалідів, притулок, інтернат, власний будинок або квартира заявника, або квартира родича, тобто те місце, де за даною особою буде здійснюватися догляд. Це необхідно для визначення “ступеня потреби в догляді”. Критерії, якими керуються експерти MDK при оцінці “ступеня потреби в догляді”, визначені законодавчо.

Розмір коштів, що виділяється на догляд, залежить від того, де здійснюється такий догляд. У цьому зв'язку розрізняють три рівні фінансування догляду: *догляд вдома* (Pflegegeld), *професійний догляд* (Sachleistungen), *стаціонарний догляд* (stationäre Pflege).

Догляд вдома (Pflegegeld) виплачують, коли за заявником вдома доглядає родич або інша особа.

Професійний догляд (Sachleistungen) виплачують, коли за особою, яка потребує догляду, вдома доглядає спеціально підготовлений фахівець (наприклад, зі спеціальної служби по догляду (Pflegedienst)).

Стационарний догляд (Stationäre Pflege) виплачують, коли догляд здійснюється в спеціалізованому стаціонарі.

Природно, що сума виділених коштів також залежить від “Ступеню потреби в догляді” (Pflegestufe), визначеного експертизою MDK.

З 1 січня 2012 року в Німеччині розмір коштів по догляду становить в місяць (у євро) (див.: таблицю).

Рівні фінансування	Перший ступінь потреби в догляді (Pflegestufe I)	Другий ступінь потреби в догляді (Pflegestufe II)	Третій ступінь потреби в догляді (Pflegestufe III)
Догляд вдома	235	440	700
Професійний догляд	450	1100	1550
Стационарний догляд	1023	1279	1550

У таблиці наведені максимальні суми. Якщо особа, яка потребує більше грошей для догляду, вона має використовувати власні кошти.

Комбінація: догляд вдома плюс професійний догляд

Часто мають місце ситуації, коли особа, яка потребує догляду, звертається по допомогу в службу по догляду (Pflegedienst) і одночасно одержує допомогу від родичів. У цьому випадку можливе одержання коштів як для професійного догляду (використовуються для оплати послуг служби по догляду), так і догляду вдома. У цьому випадку спочатку виплачуються гроші на професійний догляд. Їхній розмір не перевищує визначений законом ліміт для відповідного “ступеня потреби в догляді”. Якщо витрачені всі виділені гроші на професійний догляд (Sachleistungen), то особа, яка потребує догляду, не має права претендувати на гроші по догляду вдома (Pflegegeld). Якщо ж витрачена лише частина Sachleistungen, то можна претендувати на часткову виплату Pflegegeld.

Що це означає на практиці, пояснює такий приклад. Так, особа, яка задовольняє критеріям Pflegestufe II, використовувала лише 75 відсотків належної їй суми Sachleistungen (1100 євро), тобто 825 євро. Таким чином, залишилося ще 25 відсотків. Ці 25 відсотків можна взяти не з Sachleistungen, а з Pflegegeld. 25 відсотків від 440 євро становлять 110 євро. Тобто, чим менше грошей витрачено на послуги служби з догляду, тим більше можна використовувати на догляд з боку родичів.

Особа, яка потребує догляду, має право одержати допоміжне устаткування, що полегшує догляд за нею, наприклад, спеціальне ліжко. Як правило, каса оплачує найпростіше устаткування. Більш складне устаткування оплачується зі своєї кишені.

Якщо особа, яка потребує догляду, потрапляє в лікарню або реабілітаційну установу, то каса перераховує кошти туди протягом усього часу перебування даної особи.

3.3. Визначення ролі недержавних організацій у системі надання соціальних послуг в Україні

Незважаючи на зусилля влади щодо поліпшення соціально-економічної ситуації та підвищення рівня життя населення, в Україні збільшується кількість громадян і навіть груп населення, які потребують допомоги держави. Одним із механізмів державної та суспільної підтримки людей у зв'язку зі старістю, обмеженими фізичними можливостями чи складними обставинами є надання соціальних послуг. Ця форма соціальної підтримки населення, її розвиток – пріоритетний напрям державної політики в Україні, зумовлений високим рівнем бідності населення, соціального сирітства, порушенням соціальних і родинних зв'язків, низьким рівнем адаптованості населення до ринкових умов тощо. Так, зокрема, на початку 2001 р., за даними Міністерства соціальної політики України, різних видів соціальної допомоги потребували 861,6 тис. осіб, у 2006 р. їх налічувалося вже більше 1 млн. 600 тис. осіб, а у 2011 р. через мережу соціальних закладів послуги отримали понад 3 млн. українців [37].

Гострою проблемою залишається недостатнє фінансування діяльності соціальних служб. В основі визначення обсягів фінансування часто лежить принцип “від досягнутого рівня” тобто на основі показників минулого року, значить, об'єктивні потреби не слугують орієнтиром [38]. В умовах, коли відповідні державні організації не спроможні виконувати належним чином свої обов'язки через нестачу коштів, інших ресурсів, складну політичну ситуацію, держава повинна шукати партнерів та розвивати питання співробітництва між різними секторами, такими як державний сектор (центральні та місцеві органи влади), приватний сектор (бізнес) та неурядовий (громадський, або “третій” сектор). Крім того, для забезпечення гарантованих державою соціальних послуг тим, хто їх потребує, необхідно вирішити питання унормування переліку соціальних послуг, їх обсягу, розрахунку вартості послуги. Це дозволить, як на державному, так і на місцевому рівнях, визначати необхідну кількість коштів для надання соціальних послуг різним цільовим групам, дасть можливість розбудувати повноцінне партнерство держави та недержавного сектора, створюючи сприятливі умови для розкриття потенціалу й спрямування соціальної активності недержавних організацій (НДО). Адже залучення НДО в процес надання соціальних послуг є надзвичайно позитивним досягненням, що відповідає сучасним європейським тенденціям. Ці організації краще знають місцеві громади, знайомі з їхніми потребами та часто можуть запропонувати найефективніший спосіб надання соціальних послуг місцевому населенню.

На 1 січня 2009 р. в Україні було зареєстровано 61610 громадських організацій, 11972 – благодійних, 21828 – релігійних та 4536 підприємств об'єднань громадян (релігійних організацій, профспілок). Слід зауважити, що тільки близько 10% НДО є реально діючими, крім того, діяльність порядку 85% недержавних організацій зосереджена на рівні міст, районів, областей [39].

Як правило, у статутах громадських організацій та благодійних фондів основними видами діяльності визначено такі, як представлення інтересів і

допомога своїм членам або благодійницька діяльність. Найбільш типовими видами діяльності вітчизняних НДО є захист прав та інтересів окремих соціальних груп людей, лобіювання, проведення тренінгів та надання консультацій, просвіта та поширення інформації для населення, вирішення соціальних питань, освітня діяльність.

Незважаючи на зростання їх активності, більшість недержавних організацій в Україні мають певні труднощі із виконанням своїх функцій, пов'язані із: відсутністю регулярного фінансування; недосконалістю діючого законодавства; недостатністю відповідних навичок та кваліфікації у лідерів і працівників; проблемами з навчанням та підвищенням кваліфікації працівників; низькою активністю і низьким рівнем довіри до послуг НДО з боку громади; недостатньою відкритістю влади й бажанням співпрацювати з недержавними організаціями [40].

В даному розділі буде зроблена спроба аналізу основних проблем розвитку недержавних надавачів соціальних послуг в Україні, оскільки їх розв'язання прискорить процес реформування системи соціальної сфери та створення ринку соціальних послуг.

Фінансовий стан НДО. Одним із головних гальмуючих чинників в становленні сучасної недержавної соціальної інфраструктури виступає недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. Адже саме від наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а також від ефективного їх використання, значною мірою залежать змістовні характеристики діяльності громадських організацій, реалізація їхнього потенціалу.

У демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі рівноправного партнера держави й бізнесу у вирішенні соціальних і суспільних проблем. При цьому держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для діяльності організацій громадянського суспільства, забезпечує значну частину фінансування їхньої діяльності та залучає до надання соціальних послуг.

Стан та джерела фінансування недержавних організацій, що надають соціальні послуги, подано на прикладі деяких країн в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Джерела фінансування недержавних організацій [41]

Країна	Державне фінансування	Власні доходи
Великобританія	26%	35%
Фінляндія	57%	38%
Німеччина*	83%	10%
Україна**	17%	4%

* Достатньо високий відсоток державного фінансування від загального бюджету НДО у Німеччині пояснюється тим, що функції надання соціальних послуг в цій країні передані недержавним суб'єктам.

** В Україні лише 30% недержавних організацій, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів, 10% – мають доходи від комерційної діяльності, наприклад, соціального підприємництва [4].

Аналізуючи особливості фінансового стану недержавних організацій в Україні, слід звернути увагу на те, що їх становлення великою мірою відбувалося завдяки участі міжнародних донорів. Найпотужніші на сьогодні недержавні організації – це такі, що мали вагому і багаторічну підтримку міжнародних фондів і міжнародних партнерів. Ці організації мають матеріальну базу і штатних працівників, сучасні засоби зв'язку, ефективний менеджмент. За даними досліджень Світового Банку (2003) та Творчого центру “Каунтерпарт” (2006), гранти міжнародних донорів становлять “левову” частку фінансування НДО (60–68%). Останніми роками спостерігається тенденція до зростання частки фінансування з місцевих джерел (органів влади, бізнесу, приватних фондів). Більшість НДО демонструють свою активну співпрацю з органами влади, особливо на місцевому рівні. Водночас є й певні перешкоди для такої співпраці, серед яких: небажання частини органів влади співпрацювати з НДО, відсутність ефективних механізмів фінансування недержавних соціальних послуг [42].

В Україні є кілька способів державного фінансування послуг, які надаються НДО:

- закупівля державою послуг;
- державні субсидії,
- гранти на виконання соціальних проектів;
- соціальне контракування (замовлення виконання програми із надання соціальних послуг).

Розвинуті країни (наприклад, Нідерланди, Польща, США) надали перевагу механізму закупівлі соціальних послуг у недержавних організацій, а не прямому наданню державою цих послуг громадянам. Державні закупівлі соціальних послуг у недержавних надавачів чинним вітчизняним законодавством не передбачені. Винятком можна вважати лише підприємства та громадські організації інвалідів, у яких держава купує певні товари, роботи чи послуги. При цьому вищезгаданим установам надаються законодавчі преференції у тендерах перед іншими виробниками. Проте майже відсутні державні закупівлі соціальних послуг: це не лише законодавча прогалина, більшість недержавних об'єднань сьогодні не готові конкурувати з комерційним сектором у рівних тендерних умовах.

Найпоширенішим в Україні механізмом державної підтримки НДО є субсидії, які надаються організаціям на їх статутну діяльність. Субсидіювання як механізм державної підтримки виражається у безоплатному (або на пільгових умовах) наданні матеріальних засобів – приміщення, обладнання, пільгові умови оренди приміщень чи землі.

Субсидії надають за визначеними державою критеріями. Фактично – лише окремим організаціям, до яких належать, зазвичай, всеукраїнські громадські організації інвалідів, ветеранів, всеукраїнські молодіжні організації. Окрім того, державне фінансування мають фізкультурно-спортивні недержавні організації, різні творчі спілки. На практиці субсидії отримують одні й ті ж самі організації [43].

Слід зауважити, що об'єктивні процедури для визначення НДО, котрі можуть отримати державну підтримку, і критерії оцінки ефективності державного субсидіювання в Україні поки що відсутні. Надання субсидій – не найефективніший спосіб підтримки недержавних об'єднань, оскільки процедури розподілу державних субсидій та їх призначення не досягають бажаних цілей щодо зменшення гостроти соціальних проблем у громадах. Тому, разом з підтримкою недержавних організацій у вигляді субсидій, деякі місцеві органи влади окремо виділяють кошти на конкурси соціальних проектів. Також місцеві бюджети містять статті видатків на виконання соціальних програм в окремих напрямках діяльності щодо дітей, молоді, жінок, окремих категорій інвалідів. У рамках цих програм здійснюється і фінансування недержавних організацій, які надають послуги зазначеним категоріям населення.

Крім субсидій, механізмом державної підтримки НДО може бути надання грантів на виконання одноразових соціальних проектів. Однак цей механізм можливо реалізувати лише за таких умов: наявність достатньої кількості фінансових ресурсів у місцевих бюджетах; організація повною мірою має відображати інтереси місцевої влади. Метою надання грантів є сприяння інноваційній діяльності у соціальній сфері, зокрема і галузях молодіжної політики та громадської просвіти [44].

Найбільш ефективним для підтримки НДО соціальної сфери у країнах Європи та СНД визнане соціальне замовлення. Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [45]. По суті соціальне замовлення є механізмом виявлення й відбору ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи та забезпечення її подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надають після конкурсного розгляду послуг і спроможності НДО щодо вирішення визначених місцевих проблем. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій.

Соціальне замовлення виконують на підставі договору – соціального контракту. Головна ідея соціального контракту – угода між місцевими органами самоврядування та громадянським суспільством. Тобто, центральні або місцеві органи самоврядування наймають тих постачальників послуг, які можуть зробити певний вид діяльності краще, чи надати певні послуги якісніше.

Соціальне замовлення має забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів, які спрямовуються на розв'язання соціальних проблем міста, сприяти залученню додаткових ресурсів до соціальної сфери, підвищенню адресності та доступності соціальних послуг, адекватному перерозподілу соціальної відповідальності між державою і суспільством, підвищенню довіри населення до влади.

Місцеві бюджети в Україні є, як правило, фінансово обмеженими, тому механізм соціального замовлення визнається більш ефективним та раціональним, ніж субсидії. Переваги замовлення очевидні: гнучкість адміністративних та бюджетних регламентів, відносно низька собівартість, вища ефективність роботи з клієнтами. Завдяки використанню механізму соціального замовлення досягаються економія адміністративних ресурсів та бюджетних коштів органів влади, адже створення та утримання нових інституцій та нового штату працівників обтяжує бюджети, а проста купівля послуг обходиться значно дешевше. Важливо й те, що, у разі невиконання умов чи низької якості послуг, контракт з недержавними надавачами можна розірвати (або продовжити у разі потреби), що неможливо зробити з державною установою [46].

В Україні лише починають впроваджуватися елементи соціального контракту, які діють у багатьох країнах, де робота в громаді давно стала складовою діяльності соціальних служб і соціальних працівників.

Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги. Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги (далі – Критерії), розроблено з метою встановлення єдиних вимог до діяльності надавачів соціальних послуг. Критерії поширюються на суб'єктів, що надають соціальні послуги (далі – суб'єкти), незалежно від форм власності та господарювання. До діяльності всіх суб'єктів, що надають соціальні послуги, встановлюються наступні загальні Критерії:

- наявність статутних документів, цивільно-правових договорів (для фізичних осіб – підприємців), де визначено:
- перелік соціальних послуг відповідно до Переліку соціальних послуг, затвердженого центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики, які надає суб'єкт;
- категорії осіб, яким вони надаються;
- порядок та умови їх надання;
- дотримання державних стандартів соціальних послуг;
- фаховий рівень працівників суб'єкта, зокрема соціальних працівників, інших фахівців, які надають соціальні послуги, що засвідчується дипломом про освіту або сертифікатом державного зразка, посвідченням про присвоєння (підтвердження) відповідної кваліфікаційної категорії;
- не мають заборгованості з податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів;
- наявність особистих медичних книжок та проведення обов'язкових медичних оглядів фахівців, що надають соціальні послуги;
- наявність матеріально-технічної бази, необхідної для надання суб'єктом соціальних послуг.

До діяльності окремих суб'єктів, що надають соціальні послуги, встановлюються наступні Критерії:

- наявність власного чи орендованого приміщення, що відповідає санітарним та протипожежним нормам, для суб'єктів, що надають соціальні послуги догляду, соціального патронажу/супроводу, консультування,

соціальної адаптації, соціальної інтеграції та реінтеграції, посередництва (медіації), абілітації, кризового та екстреного втручання, з влаштування до сімейних форм виховання, соціальної профілактики;

- наявність власного чи орендованого приміщення для проживання (ночівлі), що відповідає санітарним та протипожежним нормам, для суб'єктів, що надають соціальні послуги з проживанням (ночівлею), зокрема стаціонарного догляду, паліативного догляду, підтриманого проживання, притулку;

- можливість забезпечення харчуванням отримувачів соціальних послуг для суб'єктів, які надають соціальні послуги, що передбачають харчування, зокрема догляду, підтриманого проживання, притулку, кризового та екстреного втручання;

- наявність автотранспорту з метою надання екстреної допомоги та послуг поза межами закладів/установ, що надають соціальні послуги, для суб'єктів, що надають соціальні послуги кризового та екстреного втручання, соціальної профілактики;

- наявність медичних працівників для суб'єктів, які надають соціальні послуги догляду, абілітації;

- наявність програм навчання осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, для суб'єктів, які надають соціальні послуги підтриманого проживання, соціальної адаптації, соціальної інтеграції та реінтеграції, соціальної реабілітації, з влаштування до сімейних форм виховання, соціальної профілактики.

- Суб'єкти, діяльність яких відповідає встановленим Критеріям, вносяться до Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги.

- Порядок ведення Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги, затверджується Мінсоцполітики.

Фактично механізм (перелік) критеріїв покликаний забезпечити прозорість у сфері надання соціальних послуг та захист прав користувачів соціальних послуг. Через їх виконання захист прав користувачів здійснюється таким чином: спочатку організацію, яка прагне надавати соціальні послуги, перевіряють на відповідність стандартним вимогам уповноважені державні органи, а потім здійснюється регулярний моніторинг (бажано незалежними органами) діяльності організації. Важливо зазначити і той факт, що ліцензування сприятиме встановленню критеріїв фінансування соціальних послуг з боку держави. Організації, котрі змогли отримати ліцензії, зможуть мати і доступ до державного фінансування соціальних послуг шляхом участі в тендерах, або, як користувачі, нормативно обумовленою або іншою матеріальною підтримки своєї діяльності з боку держави. Ці позитивні зміни для вітчизняної сфери надання соціальних послуг стануть можливими лише за умови повноцінного функціонування механізму ліцензування, проте на сьогодні зміни відбуваються досить повільно і часто залежать від політичної ситуації.

Регулювання роботи соціальних агенцій здійснюється в усьому світі і є засобом, який забезпечує реалізацію цілей офіційної соціальної політики. Ліцензування складає значну частину державного регулювання і ефективно

застосовується в таких країнах, як Англія, Іспанія, Люксембург, США, Франція, Угорщина, Болгарія. Суб'єкти зобов'язані забезпечити відповідність мінімальним умовам, які необхідні для отримання ліцензії. Коло вимог включає дотримання санітарних стандартів, протипожежної безпеки, кваліфікації кадрів та керівництва, ведення реєстраційних записів, правил і процедур взаємодії з клієнтом та інших стандартів. Якщо в ході перевірок виявиться, що надавач не дотримується мінімальних ліцензійних вимог, на нього накладаються штрафні санкції. Його можуть позбавити ліцензії або навіть ліквідувати установу, якщо є загроза безпеці чи здоров'ю користувачів.

Держава визначає обов'язковий перелік послуг або суб'єктів, які повинні отримати ліцензію. Перелік може формуватися залежно від цільової групи, або типу закладу, або виду послуг і може визначатися як одним нормативним актом, так і міститися в різних документах. Наприклад, у Болгарії соціальні послуги надають органи місцевої влади та приватні установи (комерційні та некомерційні організації), а уряд здійснює фінансування та моніторинг надання послуг. Органи місцевої влади надають соціальні послуги за допомогою муніципальних установ.

Втім обов'язково має бути створене відповідне законодавче поле. Скажімо, у Великій Британії є закон про соціальні стандарти. Усі надавачі послуг зобов'язані реєструватися у Національній комісії із соціальних стандартів, а в Уельсі – у Національній асамблеї. Реєструються навіть органи місцевої влади, які надають такі послуги.

Встановлені відповідні правила й у Франції. Там підлягають ліцензуванню медичні та соціально-медичні установи, які дбають про немічних старих, інвалідів, допомагають дітям чи молодим матерям, які опинились у складних життєвих умовах, надають послуги з догляду вдома особам з фізичними чи психологічними вадами, опікуються інвалідами та безробітними під час професійної реабілітації та ін.

Аналогічна ситуація в Угорщині, де набути статусу надавача соціальних послуг з денного та базового догляду можна лише після отримання ліцензії. У Болгарії всі надавачі соціальних послуг повинні реєструватися в Агенції соціальної допомоги при Міністерстві праці та соціальної політики. До того ж, надавачі соціальних послуг для дітей, окрім реєстрації, повинні отримати ліцензію від Державної агенції у справах захисту дітей. Ліцензія, як правило, надається на певний період, після завершення якого слід знову пройти кваліфікаційну перевірку.

На Заході особливого значення надають і контролю за діяльністю ліцензованих служб, більше знаного як супервізія. Супервізію проводять спеціально уповноважені інспектори. Наприклад, у Великій Британії Комісія у справах соціальної інспекції проводить перевірку, оцінку та перегляд всіх послуг, що надаються, включаючи приватні та добровільні служби і спеціальні департаменти в місцевих радах. Така Комісія також розглядає й скарги на постачальників соціальних послуг.

У Франції урядові органи, які надають ліцензії, призначають інспекторів для контролю за постачальниками соціальних послуг. Інспектори мають вільний доступ до всіх приміщень, які вони вважатимуть за потрібне перевірити, право опитувати обслуговуючий персонал та їхніх підопічних. В Угорщині використовується особлива процедура перевірки соціальних установ: усі вони підлягають контролю незалежно від форми власності та джерела фінансування. Контроль включає моніторинг діяльності певної установи на відповідність ліцензії, професійним та законним вимогам. Національне управління аудиту контролює витрати бюджетних коштів.

Проте ліцензування як механізм регулювання застосовується не в усіх країнах. Наприклад, Німеччина, Швеція, Італія, Латвія, Фінляндія використовують інші шляхи регулювання – наприклад, реєстрацію або акредитацію, сертифікацію приватних та недержавних установ або індивідуальних фахівців, громадський контроль, інспектування державних стандартів і т. ін. Щоб бути акредитованим, надавач соціальних послуг повинен прийняти набір правил, де описані критерії доступу до їх послуг, функціонування організації й умови оцінки з боку користувачів та їхніх представників.[50] Цей механізм є аналогічним державній реєстрації згідно з типовим положенням про певний соціальний заклад, який застосовується в нашій країні. Атестацію можуть здійснювати кваліфікаційні комісії або професійні об'єднання.

Крім того, слід зауважити, що ліцензування само по собі не може забезпечити якість послуг та захист клієнта. Без відповідних стандартів, механізмів контролю й санкцій держава не може гарантувати якість. Коли весь регулятивний процес організований правильно, він стає ефективним інструментом, що об'єднує соціальну політику і соціальну практику. Більшість країн світу пов'язує регулювання з вимогами стандартів. Прагнення суб'єкта відповідати встановленими стандартам стимулює до покращення якості роботи, підтримування необхідного ресурсного забезпечення та кваліфікаційного рівня, ефективного управління тощо.

Сьогодні в Україні згідно з вимогами чинного законодавства НДО здійснюють діяльність з надання соціальних послуг на підставі ліцензії. Без ліцензії на здійснення “професійної діяльності з надання соціальних послуг” недержавні організації не можуть отримати бюджетні кошти на здійснення діяльності щодо соціальних послуг. Правила організації і проведення конкурсів на залучення бюджетних коштів недержавними суб'єктами (Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. № 559) також містять вимоги щодо наявності ліцензії у суб'єкта надання соціальних послуг. Але нормативні документи щодо ліцензування не дають однозначного розуміння чи повинна НДО отримати одну ліцензію на право надавати будь-які соціальні послуги згідно переліку, наведеному у Законі “Про соціальні послуги”, чи необхідно отримувати ліцензію на окремий вид послуг. Крім того, законодавство не вимагає однозначно необхідності отримувати ліцензію державним закладам. А правила проведення конкурсів не розповсюджуються на державних суб'єктів. Тож, суб'єкти недержавної форми власності з надання соціальних послуг

населенню знову поставлені в нерівні з аналогічними державними закладами умови.

Ліцензування здійснюється згідно із Законом “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. Тож ліцензію мають отримувати суб’єкти господарської діяльності – спеціально створені установи, а не безпосередньо громадські організації. Але за Законом “Про соціальні послуги” вони можуть бути суб’єктами надання соціальних послуг

Сьогодні в Україні існує дисбаланс між бажанням суб’єктів недержавної форми власності брати участь у формуванні ринку соціальних послуг та можливостями, що визначені чинними нормативно-правовими актами. Для вирішення даних проблем необхідно переглянути вимоги щодо ліцензування діяльності надавачів соціальних послуг. По-перше, має бути визначений перелік видів послуг, які необхідно ліцензувати. Ліцензуватися мають ті послуги, надання яких може становити небезпеку для життя і здоров’я або ризик зловживання правами отримувачів послуг. По-друге, вимоги щодо ліцензування повинні стосуватися рівною мірою державних і недержавних суб’єктів. Також на законодавчому рівні необхідно передбачити перехідний період для здійснення ліцензування недержавних суб’єктів надання соціальних послуг. Отже, виправлення існуючих колізій щодо деяких положень законодавства про соціальні послуги є важливим фактором розширення ринку соціальних послуг та залучення в цей процес більшої кількості НДО.

Професійний рівень та кадровий потенціал НДО. Надання соціальних послуг має здійснюватися професійно. Цього вимагає не тільки Закон “Про соціальні послуги”, а й клієнти. Не викликає сумніву, що вони надають перевагу кваліфікованій допомозі. Розуміння особливості значення професійної діяльності з надання соціальних послуг є вкрай важливим для отримання ліцензії і фінансової підтримки від держави. Професійна діяльність означає, що її здійснюють кваліфіковані фахівці з відповідним рівнем освіти, які мають знання та навички для проведення соціальної роботи. Окрім того, професійна діяльність означає, що це є основним джерелом доходу суб’єкта.

НДО, яка бажає брати участь на ринку послуг, а тим більше – претендувати на отримання державних коштів, повинна бути забезпечена кваліфікованим персоналом у достатній кількості та бути спроможною документально підтвердити кваліфікаційну відповідність. Але сьогодні небагато українських НДО можуть продемонструвати необхідний для якісного надання соціальних послуг кваліфікаційний рівень фахівців із надання послуг. Лише приблизно половина недержавних інституцій мають штатних працівників і розроблені функціональні обов’язки персоналу. Кількість штатних працівників у середньому від 2-х до 5-ти осіб, до них входять бухгалтер і керівник. Недержавні організації не можуть дозволити собі мати у штаті працівників: прибиральниць, охоронців тощо. Більшу кількість штатних працівників мають організації, які давно працюють у сфері надання послуг, мають формалізовані процедури, високий рівень менеджменту й регулярну фінансову підтримку від держави.

Однак і для тих, хто мав фінансову підтримку раніше, існує постійний ризик не отримати фінансування виключно із суб'єктивних причин (не через неякісні послуги). Це ставить організації в ситуацію постійного стресу: заборгованості по оренді приміщення та комунальних послуг й загрози “виселення” з цих приміщень; неможливість сформувати фонд заробітної плати для штатних працівників, виплачувати щомісячно заробітну плату й необхідні соціальні внески.

Чинна нормативно-правова база не передбачає участі працівників недержавних організацій у системі акредитації, державної перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників системи соціального захисту. На працівників НДО не поширюються соціальні гарантії (оплачувані та подовжені відпустки, надбавки за шкідливість, за стаж тощо), які визначені для працівників державних установ такого ж кваліфікаційного рівня. Через це недержавні суб'єкти є менш привабливими для кваліфікованих працівників, у той же час недостатній рівень професіоналізму викликає недовіру до послуг НДО з боку держави та громадян.

Отже, українська система підготовки спеціалістів соціальних служб потребує кардинального удосконалення. Необхідно переглянути систему підготовки фахівців служб та закладів, які надають соціальні послуги, розробити порядок підвищення кваліфікації та акредитації фахівців соціальних закладів усіх форм власності, а також розробити вимоги до їх кваліфікаційного рівня незалежно від форми власності та підпорядкування суб'єктів. Запровадити систему підготовки соціальних працівників на робочому місці, у тому числі – за спеціалізацією щодо роботи з окремими групами отримувачів. Проведення грамотної кадрової політики спільно з відповідним методичним забезпеченням діяльності соціальних служб незалежно від форми власності та підпорядкування суб'єктів є головним чинником успіху на шляху створення ринку соціальних послуг.

ПІСЛЯМОВА

Однією з найважливіших складових соціального захисту, є соціальне обслуговування та соціальна підтримка вразливих категорій населення. Надання якісних послуг не лише задовольняє фізичні, соціальні та культурні потреби окремої людини, але й сприяє формуванню і збереженню духовних цінностей у суспільстві.

Сучасний стан надання соціальних послуг населенню в Україні далекий від європейських стандартів. Незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових документів у сфері соціальних послуг, вітчизняна система соціального обслуговування людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, перебуває на стадії розвитку. ***Невирішеними залишається ряд питань:***

- орієнтованість системи соціального захисту на можливості існуючих стаціонарних закладів, а не на реальні потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, отже, ці потреби не можуть бути у повній мірі задоволеними;

- слабка роль недержавного фінансування соціальних закладів та незначний інтерес керівників установ до залучення альтернативних джерел фінансування: покладаючись здебільшого на кошти обласного бюджету, інтернати фінансуються бюджетними коштами та перерахуванням 75% пенсії підопічних, тоді як інші джерела надходжень (господарська та виробнича діяльність, благодійні внески) не відіграють помітної ролі;

- недостатньою мірою здійснюється робота щодо соціального інспектування, виявлення реальних потреб і надання допомоги соціально вразливим родинам;

- відсутній комплексний підхід до надання всебічної допомоги конкретній людині з урахуванням інтеграції всіх необхідних видів соціальної допомоги та послуг, які б сприяли виведенню людини зі стану бідності, подоланню складних життєвих обставин, запобіганню, зменшенню та усуненню соціальних проблем;

- не за всіма напрямками надання соціальних послуг розроблені затверджені стандарти якості соціальних послуг, що спричинило відсутність системи моніторингу, контролю та оцінювання якості соціальних послуг.

Перспективними напрямками реформування сфери соціальних послуг можна визначити наступні:

1. Належить забезпечити законодавство, яке б захищало інтереси та добробут людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, а також сприяло б урізноманітненню надаваних послуг. Зокрема, необхідно нормативно затвердити мінімальний перелік базових соціальних послуг, які гарантуються на безоплатній основі, незалежно від економічної ситуації у державі та місця проживання громадян;

2. Слід удосконалити систему фінансування державою безоплатних послуг та контролю за використанням виділених коштів; цілі, пріоритети й напрями фінансування слід визначати на основі здійснення аналізу потреб нужденних осіб у соціальних послугах;

3. Важливим кроком щодо наближення соціальних послуг до потреб отримувача є запровадження системи соціального планування на місцевому рівні, що передбачає залучення всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів розв'язання конкретних соціальних проблем, що існують на місцях;

4. З метою покращення системи фінансового забезпечення соціальних закладів доречним є залучення альтернативних (недержавних) джерел фінансування, а також запровадження для закладів стимулів ефективного використання бюджетних та власних коштів;

5. Одним із кроків до збільшення ефективності системи надання послуг може стати налагодження співпраці між закладами соціального обслуговування, зокрема стосовно використання людських ресурсів (медичного персоналу, психологів тощо), а також окремих видів устаткування та обладнання, що дозволить суттєво зекономити бюджетні кошти без втрати якості соціальних послуг;

6. Важливим напрямком реформування є розробка стандартів соціальних послуг. Система стандартів повинна формуватися виходячи з аспектів якості життя отримувачів. Для ефективності та гнучкості послуг, необхідно змінити підходи до розуміння та формування стандартів: державні стандарти повинні встановлювати рамкові вимоги до якості та умов надання послуг, граничні тарифи на окремі види послуг, а також обов'язковий обсяг і зміст, що має бути забезпечений в рамках цих тарифів. Стандарти мають давати можливість надавачам самостійно визначати необхідні ресурси та методи роботи в залежності від специфіки потреб отримувачів. Стандартні вимоги до якості, умов та обсягу послуг повинні застосовуватися як інструмент державного регулювання ринку та формування контрактів на виконання соціального замовлення;

7. Необхідно розробити та затвердити на законодавчому рівні чіткі вимоги щодо здійснення моніторингу, контролю та комплексної оцінки діяльності надавачів соціальних послуг. Основну відповідальність за надання соціальних послуг, які є суспільними за своєю суттю, несе держава. Отже, держава безпосередньо зацікавлена і зобов'язана розробити як критерії якості надання таких послуг, так і механізми, які забезпечать відповідний моніторинг і контроль за діяльністю осіб і організацій, які їх надають;

8. Ефективне управління системою соціальних послуг вимагає закріплення на законодавчому рівні розподілу повноважень між центральним органом влади та місцевою владою щодо відповідальності за організацію конкретних видів соціальних послуг. Держава має виконувати функції замовника та контролера якості послуг, а функції з постачання соціальних послуг необхідно передати недержавному та комунальному сектору. У свою чергу, слід визначити переліки послуг, за організацію яких мають нести відповідальність органи влади національного рівня та місцева влада, а також такі послуги, що можуть бути делеговані недержавним суб'єктам. Таким чином, складається конкуренція між надавачами соціальних послуг, а для клієнтів з'являються додаткові можливості вибору.

9. Розвиток недержавного сектору соціального обслуговування потребує особливої уваги. Сьогодні надання соціальних послуг в Україні здійснюється переважно державними службами. Втім останнім часом спостерігається збільшення кількості осіб, що потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба у збільшенні кількості, видів та диверсифікації шляхів надання соціальних послуг. Недержавний сектор здатний взяти на себе частину функцій із надання соціальних послуг на місцевому рівні. Право НДО на участь у процесі надання соціальних послуг закріплено Законом України "Про соціальні послуги". Шляхом до оптимізації системи надання соціальних послуг є впровадження нових механізмів взаємодії

державного та недержавного секторів, використання вже існуючих ресурсів і потенціалу недержавних громадських організацій, які надають соціальні послуги у громаді. Адже НДО найчастіше краще знають ситуацію на місцях, ніж органи влади, мають унікальний досвід і допомагають людям, що потрапили у важку ситуацію. Серед найбільш типових функцій, які могли б здійснювати НДО в системі надання соціальних послуг можна виділити наступні:

- безпосереднє адресне надання соціальних послуг на рівні громади;
- вивчення потреб і очікувань клієнтів;
- збір і акумулювання інформації щодо попиту на послуги й зміну соціальної ситуації в громаді;
- участь у формуванні місцевих соціальних програм і планування розвитку системи соціальних послуг на місцевому рівні;
- здійснення громадського контролю якості надання соціальних послуг та ефективності місцевих соціальних програм.

Отже, необхідно досягти балансу повноважень між державою, що володіє ресурсами, і суб'єктами, які мають знання та ідеї для розв'язання соціальних проблем у громаді. Держава повинна навчитися делегувати повноваження недержавному сектору, налагодити механізми підтримки громадських ініціатив на місцевому рівні, створити умови для участі НДО на ринку соціальних послуг.

Найважливішими кроками для цього є: вдосконалення чинної нормативно-правової бази; створення, та впровадження сучасних механізмів фінансування недержавних інституцій ринку соціальних послуг; забезпечення професійними кадрами суб'єктів сфери соціальних послуг недержавного сектора; проведення державного моніторингу програм з надання соціальних послуг; впровадження в місцевих органах соціального захисту процедури вивчення потреб у соціальних послугах.

Таким чином, при конструктивному підході саме недержавні організації здатні стати ключовою ланкою в процесі створення ринку соціальних послуг в Україні.

10. Потреба у принципових змінах в системі соціальної підтримки та соціальних послуг викликана їх невідповідністю новим вимогам та потребам людей. Соціально-економічні зміни, які відбуваються в Україні, загострюють або породжують різні соціальні проблеми. Підвищується соціальний ризик для найуразливіших груп людей: інвалідів, дітей, молоді, людей похилого віку, багатодітних сімей, а існуючі механізми функціонування системи соціальних послуг переважно не передбачають можливості швидко реагувати на потреби людей. Розподіл коштів здійснюється за принципом утримання закладів чи великих центрів, а не закупівлі послуг, які необхідні інвалідам або літнім людям.

11. Не завжди кошти на соціальну підтримку та соціальні послуги плануються та витрачаються раціонально. Тому визначення мінімального набору соціальних послуг та розробка методики розрахунку вартості набору соціальних послуг, що передбачає ретельний обрахунок вартості кожної соціальної послуги, є актуальними на шляху створення ринку соціальних послуг, розвитку та залучення НДО в систему соціального обслуговування. Для реалізації такого соціально-важливого завдання – розширення сфери компетенції органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, надання їм більш широких повноважень, що наблизить Україну до європейського соціального простору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Реформування системи соціальної підтримки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.kr-admin.gov.ua/Comitet/Ua/history/>
2. Попович Г.М. Інституціоналізація соціальної роботи в Україні. Монографія / Г.М. Попович. – Ужгород: Гражда, 2003. – 184 с.
3. Розпорядження “Про схвалення Концепції реформування соціальних послуг” від 13 квітня 2007 р. , № 178-р.
4. Anheier H. Third sector in Europe: Five Theses, 2002. – С.3.
5. Beksta A. Local government in Lithuania / A. Beksta, A. Petkevicius. – Horvath T.M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest. – 2000.
6. Vanags E. Local Government in Latvia / E. Vanags, I. Vilka. – Horvath T.M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe. – Budapest.
7. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клівер. – 2007.
8. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / [С. Хэггурт и др.]. – Стокгольм. – 1999.
9. Конституція України. – К.: – 1996.
10. Закон України “Про соціальні послуги” //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003, № 45, ст.358.
11. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000, № 48, ст.409.
12. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні. – Херсон. – 2010. – 376 с.
13. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999, № 20-21, ст.190
14. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997, № 24, ст.170.
15. Іванова О., Семигіна Т. Система соціального обслуговування та соціальних служб в Україні //Соціальна робота в Україні: перші кроки. – К.: 2000. – С.112-129.
16. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” //Відомості Верховної Ради України (ВВР). –.2000, № 48, ст.409.
17. Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 36. Ст.229.
18. Про схвалення Концепції реформування соціальних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р., № 178.
19. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997, № 24, ст.170.

20. Берданова О. Специфіка змісту поняття “соціальні послуги” в Україні на сучасному етапі //Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2003. – №2. – С. 397-400.
21. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні. – Херсон, 2010. – 376 с.
22. Павлюк К.В. Розвиток системи надання державних соціальних послуг вразливим верствам населення та їх фінансове забезпечення //Наука й економіка. Науково-теоретичний журнал Хмельницького економічного університету. Випуск 3 (19). – 2010. – С.138-147.
23. Кулачок Л.В. Надання соціальних послуг в Україні: реалії та перспективи //Право і безпека. – 2006. – Т.5. – № 3. – С.125-128.
24. Сідельник Л.Л. Нові підходи до розроблення стандартів соціальних послуг //Стандарти соціальних послуг. Збірка проектів документів. – К.: Український фонд соціальних інвестицій. – 2007. – 175 с.
25. Див.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://uk.wikipedia.org/>; Стаття 1 Закону України “Про соціальні послуги” від 19 червня 2003 року, № 966-IV.
26. Див.: Основні принципи управління якістю послуг. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ua.textreferat.com/referat-1533-6.html>; Ратникова Т.А. Введение в экономический анализ панельных данных // Экономический журнал ВШЭ. – 2006. – №2. – С. 267-315.
27. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ 3 апреля 2006 г., №467-р).
28. Гаврильева Т.Н. Методические подходы к определению стоимости бюджетных услуг здравоохранения // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С.273-285.
29. Никифоров С.М., Стрелец О.А. Оценка полной стоимости бюджетных услуг в государственном и муниципальном управлении. – М.: Фонд “Институт экономики города”. – 2006.
30. Перспективы создания методики расчета полной стоимости бюджетных услуг в стационарных социальных учреждениях. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://www.fund-research.ru/news/item/121>.
31. ГОСТ Р 52142-2003. Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг.
32. Письмо Минэкономразвития РФ от 17.03.1999 г., № 7-268 “Об индексах-дефляторах цен”.
33. Письмо Минэкономразвития РФ от 26.09.2007 г., “Уточненный прогноз основных показателей социально-экономического развития РФ до 2010 года”.
34. Доклад “Размышления и разработка законодательства в сфере оказания социальных услуг”, прозвучавший в рамках экспертной встречи

17.06.2010 в Мінске, Беларусь. – Режим доступу “www.fpb-belarus.org/news/exp_gr/mob_uh_na_domu.doc”.

35. Инго Боде. Германия: социальные услуги // Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы. – Москва: МОТ, – 2008. – С.70.

36. Инго Боде. Германия: социальные услуги // Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы. – Москва: МОТ, 2008. – С.71; Урядова програма реформування сфери соціальних послуг. – 16.11.2011. – Eckpunkte zur Umsetzung des Koalitionsvertrages für die Pflegereform. – Режим доступу.

37. *Тігінко С.Л.* Українська система надання соціальних послуг повинна відповідати найкращим європейським стандартам: – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://silnaukraina.com/news/show/id/2202>.

38. Проект ТАСІС “Посилення регіональних соціальних служб”: – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/sp/document/36508>.

39. Система социальных услуг в Украине. Обзор процесса реформирования – К.: МОП, 2009.

40. *Горемикіна Ю.* Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг // Демографія та соціальна економіка. – 2009. – №1(11).

41. *Горелов Д.* Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню: – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.

42. *Сідельнік Л.* Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг в Україні. Аналітичний огляд сучасного стану та перспектив: – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032293>.

43. Соціальні послуги в Україні: Сьогодення та перспективи / Т.Н.Семигіна, К.С.Міщенко, Т.Г.Кіча та ін. – К.: ВК “Зірка”. – 2007.

44. *Горемикіна Ю.* Проблеми розвитку та реформування соціальних послуг в Україні // Механізм регулювання економіки. – 2010. – №3, Т.2.

45. *Ньюмен К.* Ліцензування соціальних послуг у європейських країнах // Соціальна політика і соціальна робота. № 4. – 2004.

46. Аналітичний звіт “Законодавчі, фінансові та інституційні умови участі недержавних організацій на ринку соціальних послуг в Україні” (Київ, листопад 2009 р.): – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277134&mode=thread&order=0&thold=0>.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Методичні рекомендації

здійснення моніторингу, контролю та оцінювання ефективності соціальних послуг, що надаються особам похилого віку, інвалідам, хворим, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують стороннього догляду

Передмова

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України “Модернізація України – наш стратегічний вибір” одним з пріоритетних напрямів визначено підвищення якості й ефективності послуг у соціальній сфері, що має здійснюватися шляхом оптимізації мережі закладів соціальної сфери, визначення принципів формування та витрачання бюджетних і позабюджетних коштів для надання соціальних послуг.

Впровадження єдиної державної політики у реформуванні системи соціальних послуг забезпечить можливість створення конкурентного ринку соціальних послуг, підвищення якості цих послуг та задоволення потреб клієнта, сприятиме оптимізації діючої мережі установ та закладів, що надають соціальні послуги, підвищенню ефективності, раціонального та цільового використання бюджетних коштів. Дані Методичні рекомендації розроблені з метою запровадження моніторингу та контролю якості й ефективності послуг, включаючи бюджетні ресурси, для оцінювання ступені відповідності послуг потребам клієнтів, рівня задоволення клієнта, рівня наданої послуги, її своєчасності та результативності.

Загальні положення

Соціальна послуга в даних рекомендаціях визначена як результат діяльності надавачів послуг незалежно від форм власності, який не набуває матеріально-речової чи грошової форми, і спрямований на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Мета надання соціальної послуги – поліпшення або відтворення життєдіяльності громадян, їх соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Моніторинг – безперервне стеження за певним процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату, визначених критеріїв або тенденцій розвитку.

Контроль – складова управління процесами, що полягає в спостереженні за об’єктом з метою перевірки відповідності дійсного стану організації, підприємства, установи та їх діяльності, стану, передбаченому законами, інструкціями та іншими нормативними актами.

Оцінка (оцінювання) – ціннісне судження, що містить позитивне чи негативне ставлення до чогось чи когось.

Механізм – сукупність та стала послідовність процедур, процесу моніторингу, контролю та оцінки соціальних послуг.

Моніторинг, контроль та оцінка ефективності соціальної послуги розглядались за схемою механізму з від’ємним зворотним зв’язком, тобто моніторинг розумівся як прямий механізм спостереження, а контроль та оцінка – як зворотний зв’язок.

При розробці Методичних рекомендацій враховувався принцип субсидиарності (децентралізації), при якому, по можливості, права і обов’язки передавались на більш нижчий рівень від центру на периферію, від держави до громади. При цьому, було визначено чотири рівні: громада, місцевий, регіональний, національний. Моніторинг, контроль та оцінка ефективності соціальної послуги розглядається як триєдиний механізм управління наданням соціальних послуг.

Інформаційне забезпечення

Моніторинг, контроль та оцінювання ефективності соціальних послуг здійснюється на таких інформаційних даних:

1. Критерії вимог до надавачів соціальних послуг.
2. Державні стандарти соціальних послуг, що встановлюють вимоги до умов надання послуг та їх якості, визначають обсяги та зміст послуг.
3. Перелік показників соціальних послуг, які потребують моніторингу, контролю та оцінки ефективності.
4. Реєстр надавачів соціальних послуг (РНСП).
5. Реєстр отримувачів соціальних послуг (РОСП).

При розробці документів моніторингу, контролю та оцінки бажано використовувати дані існуючих бланків та форм звітності з надання соціальних послуг.

Рекомендації здійснення моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальних послуг

1. Перший рівень – рівень громади.

Оскільки соціальні послуги надаються на рівні громади, то основну роль відіграє інформація, отримана в результаті моніторингу надання соціальних послуг та оперативний контроль і коригування системи соціальних послуг при виявленні відхилень від запланованих чи стандартизованих показників.

Моніторинг і оперативний контроль соціальних послуг здійснює надавач соціальних послуг (НСП). Оцінку соціальних послуг здійснює її отримувач у вигляді письмових або усних (соціальному робітнику) заяв, скарг, пропозицій тощо. Моніторинг та контроль соціальних послуг здійснюється НСП постійно, тобто в період надання соціальних послуг.

Оцінка ефективності соціальних послуг проводиться по мірі надходження інформації від отримувачів соціальних послуг (ОСП) раз на місяць. За результатами порівняння (контролю) фактичних показників соціальної послуги зі стандартними чи визначеними формується управляюча дія (розпорядчий документ), яка коректує надання соціальної послуги з метою усунення визначених невідповідностей. Крім цього НСП веде реєстр отримувачів соціальних послуг (РОСП), яким він їх надає. Оскільки РОСП постійно змінюється, НСП здійснює моніторинг його змін. Щомісячно НСП надає в підрозділ соціальної політики районної державної адміністрації звіт по результатах моніторингу, контролю і первинної оцінки (аналіз отриманої від ОСП, громадських та благодійних організацій) ефективності соціальної послуги і результати моніторингу змін РОСП. При форс мажорних обставинах НСП надає оперативні результати моніторингу з описом необхідних контролюючих дій по усуненню цих обставин.

2. Другий рівень – місцевий рівень.

Підрозділ соціальної політики РДА:

- створює, якщо його не існує, і веде реєстр надавачів соціальних послуг (РНСП), які діють в районі. Реєструє НСП незалежно від форм власності відповідно до правил ведення РНСП;

- веде моніторинг змін в РНСП, за результатами якого подає звіт до підрозділу соціальної політики регіональної державної адміністрації (ОДА, КМДА, СМДА, КМ АР Крим – у подальшому ОДА);

- складає зведений звіт з моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги по різних НСП району за даними щомісячного звіту НСП по результатах моніторингу, контролю і первинної оцінки (аналіз отриманої від ОСП, громадських та благодійних організацій) ефективності соціальної послуги і результатами моніторингу змін РОСП і РНСП;

- складає розпорядчий документ щодо коригування надання соціальних послуг всіма або конкретними НСП району за результатами контролю, аналізу і оцінки соціальних послуг, які надавались окремими НСП району за їх звітами або за плановими чи позаплановими (форс мажорними) перевітками;

- щоквартально надає ОДА зведений звіт з моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги по різних НСП району за даними щомісячного звіту НСП по результатах моніторингу, контролю і первинної оцінки (аналіз отриманої від ОСП, громадських та благодійних організацій) ефективності соціальної послуги і результатами моніторингу змін РОСП і РНСП в регіональний орган соціальної політики.

3. Третій рівень – регіональний рівень.

Підрозділ соціальної політики ОДА:

- складає зведений звіт з моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги по районах регіону за даними їх щомісячного звіту по результатах моніторингу, контролю і первинної оцінки (аналіз отриманої від ОСП, громадських та благодійних організацій) ефективності соціальної послуги і результатами моніторингу змін РОСП і РНСП, а також інших джерел;

– складає розпорядчий документ підрозділу соціальної політики РДА щодо коригування надання соціальних послуг в районі за результатами їх звітів або за плановими чи позаплановими (форс мажорними) перевітками виконання РДА своїх обов’язків щодо контролю і оцінки діяльності НСП по наданню соціальних послуг;

– щоквартально надає МСП зведений звіт з моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги наданих по районах за даними їх щомісячного звіту по результатах моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги і результатами моніторингу змін РОСП і РНСП.

4. Четвертий рівень – національний рівень.

На національному рівні розробляються: вимоги до НСП, форми і єдині правила ведення РНСП, коригуються по мірі необхідності і направляються на регіональні та місцеві рівні. Розробляються вимоги до РОСП, форми і єдині правила ведення РОСП, корегуються по мірі необхідності і направляються на регіональні та місцеві рівні. Розробляються соціальні стандарти, величини показників і вимоги до соціальних послуг; вимоги до форм та змісту зведеної звітності перед Міністерством соціальної політики з моніторингу, результатів контролю, оцінки ефективності соціальних послуг і корегуються по мірі необхідності; складається зведений звіт з моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги по регіонах за даними їх звітів по результатах моніторингу, контролю і оцінки ефективності соціальної послуги, результатами моніторингу змін РОСП і РНСП, а також інших джерел. Зведений звіт або виписки з них направляються до інших міністерств, відомств, громадських та благодійних організацій, засобів масової інформації, які заінтересовані в отриманні таких даних з метою удосконалення системи соціальних послуг.

Видаються розпорядчі документи підрозділам ОДА і по необхідності РДА щодо удосконалення надання соціальних послуг за результатами як їх звітів так і за плановими чи позаплановими (форс мажорними) перевітками виконання ОДА чи РДА своїх обов’язків щодо контролю і оцінки функціонування системи соціальних послуг. По мірі необхідності видаються розпорядчі документи Кабінету Міністрів України суб’єктам системи соціальних послуг щодо регулювання і удосконалення надання соціальних послуг. По мірі необхідності подаються пропозиції по змінах в нормативно-правових актах чи проекти законодавчих змін з удосконалення системи соціальних послуг.

Методичні рекомендації впровадження соціального замовлення

Розвиток України, як демократичної держави європейського типу неможливо без функціонування двох взаємопов'язаних важливих чинників: розвиток громадянського суспільства як гарантії демократичних перетворень та реформування соціальної сфери із залученням недержавного сектору в реалізації сучасної, ефективної соціальної політики. В доповіді Національного інституту стратегічних досліджень “Про стан розвитку громадянського суспільства”, яка було зроблена 14 квітня 2012 року на першому засіданні Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України, визначені основні функції організацій громадянського суспільства. Важливим завданнями недержавних організацій є надання якісних та економічно ефективних соціальних послуг, у тому числі таких, які не можуть забезпечити ані держава, ані комерційні організації. Країни розвиненої демократії системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації соціальної політики. Це дозволяє звільняти державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення. Так, у Німеччині залучення недержавних організацій дозволяє заощаджувати 30-37% вартості таких послуг для держави. В розвинених країнах недержавні організації є важливим постачальником послуг (за результатами дослідження Інституту Джона Хопкінса у 45 країнах світу), саме: освіта – 29,3%; соціальні послуги – 19,1%; охорона здоров'я – 17,9%; культура – 15,2%

Децентралізація та роздержавлення соціальної сфери є важливою умовою створення ефективної системи соціального захисту та соціального обслуговування населення. Структура бюджетів недержавних організацій, які надають соціальні послуги в розвинених країнах світу складає: 48% – доходи від надання платних послуг; 41% – державні гранти та соціальні контракти; благодійність – 11% (без волонтерського руху).

Соціальні реформи, які послідовно реалізуються в Україні на всіх рівнях державної влади, спрямовані на поліпшення соціального клімату, у тому числі шляхом залучення громадських та благодійних організацій щодо вирішення соціальних проблем за рахунок бюджетних коштів. Сьогодні недержавний сектор у сфері надання соціальних послуг поступово стає рівноцінним партнером держави у впровадженні ефективної державної політики щодо соціального захисту та соціального обслуговування населення.

Коли у суспільстві – на рівні державних структур чи громадських утворень відбувається усвідомлення важливості, гостроти тієї чи іншої проблемної соціальної ситуації – виникає необхідність, потреба у використанні механізму об'єднання зусиль державних та недержавних організацій у вирішенні соціальних проблем. Таким механізмом є реалізація **соціального замовлення**. Ця форма взаємодії державного й суспільного секторів одержала

досить широке поширення в розвинених демократичних країнах. За допомогою соціального замовлення громадські організації залучають ресурси державних структур для виконання своєї місії, а саме: на контрактній основі вони беруть безпосередню участь в реалізації державних та місцевих соціальних програмах. Соціальне замовлення є одним із основних інструментів, що забезпечує закупівлю соціальних послуг, які надають недержавні організації за рахунок бюджетних коштів. Управління праці та соціального захисту населення, відповідно до свого положення, мають забезпечувати на відповідній території реалізацію державної політики у сфері соціального захисту та соціального обслуговування, а також сприяти благодійним, релігійним, громадським організаціям та окремим громадянам у наданні допомоги та соціальних послуг соціально незахищеним громадянам. Управління праці та соціального захисту населення регіонального рівня мають стати головними координаторами впровадження та реалізації “соціального замовлення” на місцевому рівні.

Активне впровадження соціального замовлення на місцевому рівні дозволить:

- акцентувати проблеми регіону для подальшого стратегічного планування; оцінити рівень задоволення місцевого населення якістю та асортиментом соціальних послуг, які надаються;
- сприяти децентралізації та демонополізації ринку соціальних послуг в регіональному розрізі;
- підвищити рівень участі населення у розв’язанні соціальних проблем;
- напрацювати інноваційні методи вирішення застарілих проблем; підвищити ефективність використання та контроль за бюджетними коштами;
- розвивати ринок соціальних послуг з реальною конкуренцією, що в свою чергу підвищить їх якість та доступність; зміцнювати недержавний сектор, що в свою чергу буде сприяти розвитку середнього класу та громадянського суспільства в Україні.

Матеріали Методичних рекомендацій можуть бути використані при розробці державних концепцій, соціальних програм та нормативно-правових актів, які регулюють здійснення й удосконалення в Україні соціальної політики. Запропоновані Методичні рекомендації містять аналіз існуючої в Україні нормативно-правової бази та її достатності для застосування соціального замовлення, кроки щодо подальшого розвитку цього механізму на регіональному рівні та на рівні місцевого самоврядування, узагальнений та уніфікований типовий проект Положення про соціальне замовлення, інші супроводжуючі документи. Методичні рекомендації покликані надати нормативно-правові та методологічні засади впровадження “соціального замовлення”, описати вже існуючі позитивні практики цього впровадження та допомогти запровадити “соціальне замовлення” у своєму регіоні чи місті.

1. Соціальне замовлення – аналіз ситуації

Соціальне замовлення як механізм фінансування діяльності недержавних організацій у вирішенні соціальних проблем місцевих громад почав використовувати-

ватися у 2000 р. Положення про соціальне замовлення було прийнято місцевими радами Одеси, Харкова, Львова, Миколаєва та інших міст України. Соціальне замовлення діяло тільки на місцевому рівні у формі фінансової підтримки проектів НУО органами місцевої влади. У 2011 році Положення про соціальне замовлення було прийнято Одеською та Миколаївською обласними радами для забезпечення фінансування соціально-важливої діяльності на рівні області.

Воно реалізовувалося за наступною **схемою**:

1. Прийняття Положення про соціальне замовлення Рішенням міської чи обласної ради;
2. Визначення соціальних проблем на які виділяються кошти та планування цих коштів в бюджетній програмі, яка затверджується відповідно обласною чи міською радами;
3. Проведення конкурсу серед громадських та благодійних організацій та визначення виконавця соціального замовлення;
4. Підписання контракту (договору) та виконання соціального замовлення;
5. Оцінка ефективності реалізації соціального замовлення.

Залучення бюджетних коштів на надання соціальних послуг недержавним сектором відбувається на умовах проведення відповідного конкурсу, правила якого визначені Кабінетом Міністрів України відповідною постановою від 29 квітня 2004 року № 559 “Про затвердження правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів на надання соціальних послуг”.

На сьогодні, вищенаведена Постанова не отримала широкого розповсюдження в усіх адміністративно-територіальних одиницях України, відповідні структурні підрозділи, управління праці та соціального захисту населення, не стали головними координаторами впровадження даної Постанови на місцях, та відповідно була відмінена. Тому, “соціальне замовлення” як механізм надання соціальних послуг різним верствам населення не впроваджено на належному рівні в Україні. 12 жовтня 2011 року була прийнята постанова Кабінету Міністрів України № 1049 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка”. Цією постановою регулюється надання фінансової підтримки виключно громадським організаціям та творчим спілкам. Фінансування благодійних та релігійних організацій даною постановою не передбачається. Саме тому, щоб уникнути звуження переліку недержавних організацій, які можуть отримувати бюджетні кошти, важливо впровадити механізм реалізації положень Постанови КМУ №324 від 29 квітня 2013 року “Порядок здійснення соціального замовлення за бюджетні кошти”, адже ця постанова розповсюджується на всіх надавачів соціальних послуг. Це, в свою чергу, забезпечує вищий рівень конкуренції, а отже, кращі пропозиції для конкурсу.

У 2012 р. в Закон України “Про соціальні послуги” було внесено низку доповнень та змін. Важливим доповненням стало визначення терміну “соціальне замовлення” як засобу 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.

При цьому важливо знати, що дія Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 р. за № 2289 зі змінами від 11.01.2011 року не поширюється на процедури закупівель соціальних послуг, якщо суми, що підлягають розподілу, є меншими ніж 100 000 грн. для товарів та послуг та 300 000 грн. для робіт.

1.1. Основні проблеми щодо застосування конкурсних процедур до фінансування соціальних послуг

Існує низка питань щодо застосування конкурсних процедур фінансування соціальних послуг, що надають громадські, благодійні та релігійні організації за рахунок бюджетних коштів, а саме:

– **звуження переліку отримувачів бюджетних коштів.** Прийнята в 2011 р. постанова № 1049 звужує перелік організацій, які можуть одержувати бюджетні кошти, що міститься у п. 38 статті 2 БКУ “одержувач бюджетних коштів – суб’єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету”. Благодійні та релігійні організації наряду із громадськими входять до складу недержавного сектору сфери надання соціальних послуг (згідно із ст. 12 Закону України “Про соціальні послуги”) та мають бути залучені місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до надання соціальних послуг в широкому сенсі цього поняття (Закон України “Про соціальні послуги”, в т.ч. ст. 13). Оскільки соціальні послуги, згідно із своїм визначенням (ст. 1 Закону України “Про соціальні послуги”) є комплексом заходів, а вищезазначена постанова передбачає фінансову підтримку програм, проектів та заходів, – благодійні організації теж мають стати об’єктами даної Постанови;

– **бюджетні видатки.** Згідно із Бюджетним Кодексом видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення – зокрема на державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї здійснюються з державного бюджету (глава 14, ст. 87, п.9, підпункт г), на районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї – з районних бюджетів та бюджетів міст АР Крим та міст обласного значення (глава 14, ст. 89, п. 4, підпункт г); на республіканські і обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї та інші державні соціальні програми – з бюджету АР Крим і обласних бюджетів (глава 14, ст. 90, п.4, підпункти б, в). Це все стосується видатків, що визначаються у міжбюджетних трансфертах, тобто при передачі видатків з одного бюджету до іншого. До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, також належать видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, зокрема – програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї та місцеві програми соціального захисту окремих категорій

населення (глава 14, ст. 91, п. 3, підпункти а, б). Якщо постанова КМУ № 1049 стосується видатків бюджету відповідно до ст. 87-90 Бюджетного Кодексу, основні уразливі групи, що потребують соціальних послуг, такі як бездомні, особи, що звільнені з місць позбавлення волі, тощо, фінансуються відповідно до 91 статті бюджетного кодексу;

– **конкурсні процедури.** Постанови № 1049 та 324 враховують накопичених досвід фінансування громадських та благодійних організацій, тому в них більш досконало прописані конкурсні процедури;

– **різні розпорядники бюджетних коштів.** Управління праці та соціального захисту населення, відповідно до свого положення, мають забезпечувати на відповідній території реалізацію державної політики у сфері соціального захисту та соціального обслуговування, а також сприяти благодійним, релігійним, громадським організаціям та окремим громадянам у надання допомоги та соціальних послуг соціально незахищеним громадянам. Досвід впровадження соціального замовлення свідчить про те, що на місцевому та обласному рівнях **замовниками** “соціального замовлення” можуть бути різні розпорядники бюджетних коштів, різні управління;

– **процеси реформування та розвитку системи соціальних послуг.**

Реформування системи соціальних послуг потребує певного часу на відпрацювання механізму їх надання. З низки причин, які гальмують впровадження системи закупівель соціальних послуг можна визначити наступні: відсутність стандартів для значної кількості соціальних послуг; відсутність механізмів визначення вартості соціальної послуги на одного клієнта; недосконалість механізмів підготовки та підвищення кваліфікації соціальних працівників недержавних надавачів соціальних послуг.

В рамках потенційних конкурсів на залучення бюджетних коштів, може бути профінансована діяльність громадських, благодійних та релігійних організацій з надання послуг, які ще не формалізовані, а також інноваційних послуг, які потребує громада. Визначення виконавця буде проводитися відповідно до програмно – цільового методу, використання якого на усіх стадіях бюджетного процесу є обов’язковим згідно із Бюджетним Кодексом України. Як і будь – яка бюджетна програма, проекти недержавних організацій що розглядаються в рамках конкурсів на соціальне замовлення, має спрямовуватися на вирішення соціальної проблеми, мати чітко визначені завдання, план виконання та результативні показники. Ці спекти визначають проектну форму подачі пропозицій на конкурс в рамках реалізації механізму соціального замовлення.

Прийняття окремого “Положення про соціальне замовлення”, що затверджується міською чи обласною радами дозволяє забезпечити більш ефективне застосування існуючих механізмів закупівель соціальних послуг.

2. Аналіз нормативно-правового підґрунтя запровадження соціального замовлення

Соціальне замовлення є засобом регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб’єктів госпо-

дарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Як видно із вищенаведеного, головними ознаками соціального замовлення є наявність трьох сторін: замовник; виконавець; отримувач послуг. Це зумовлює застосовувати нормативні акти, які регламентують правові засади між визначеними суб'єктами у царині соціальної сфери, бюджетної, адміністративної тощо.

Соціальне замовлення передбачає **контрактні** відносини між замовником, визначеним рішенням відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування, та виконавцем, визначеним шляхом проведення конкурсу.

Виконавець здійснює, відповідно до контракту, певний вид діяльності, які відповідають потребам населення чи конкретних цільових груп за рахунок коштів бюджетів відповідного рівня.

Сьогодні нормативно-правова база механізму соціального замовлення ґрунтується на основі Конституції України, Бюджетного кодексу України, Цивільного кодексу України, законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти”, “Про соціальні послуги”, “Про об'єднання громадян”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про органи самоорганізації населення”, Постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року №324 “Про порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів” та інших законодавчих і нормативних актів, які регулюють реалізацію державної соціальної політики органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх взаємодію з іншими суб'єктами, діють у сфері розробки та реалізації соціальних програм.

Крім того, до нормативно-правової бази соціального замовлення в регіоні належать також рішення рад, розпорядження керівників органів виконавчої влади, програми, затверджені відповідно обласною, районними, міськими, сільськими та селищними радами, організаційно - розпорядчі документи органів і підрозділів, на які покладено функції замовників та які є відповідальними за його впровадження. Тобто, залежно від масштабу проблем, для вирішення яких використовується соціальне замовлення, встановлено рівні його застосування в регіоні та прийняття необхідного нормативно-правового поля в рамках даного державного органу (область; район; місто; район міста; селище; село тощо).

Аналіз існуючого в Україні нормативно-правового підґрунття щодо реальних можливостей практичного застосування у даний час механізму соціального замовлення свідчить про наявність проблем у законодавчому забезпеченні в сфері реалізації державної соціальної політики органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх взаємодію з іншими суб'єктами, а саме: організаційно-правові аспекти механізму соціального замовлення присутні в нормативно-правових актах фрагментарно, не об'єднані в єдину логічну систему, не охоплюють цілий ряд галузей соціально-економічного та культурного розвитку, не забезпечують усі рівні державної влади і місцевого самоврядування. Саме тому, існує нагальна необхідність

розробки додаткових нормативно-правових актів, що забезпечать функціонування в Україні інституту соціального замовлення, які в подальшому мають бути впроваджені в діючу систему соціального замовлення.

Основою нормативно-правового підґрунтя впровадження “соціального замовлення” на місцевому рівні є Закон України “Про соціальні послуги”, який визначає базові поняття та регламентує можливість залучення недержавного сектору до надання соціальних послуг, а саме:

- визначає поняття “соціальні послуги”, тобто предмет “соціального замовлення”. Також даний закон визначає той перелік складних життєвих обставин, відповідного до якого і визначається, з якими соціальними групами або індивідами потрібно працювати. Це інвалідність, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність роботи, насильство, торгівля людьми, малозабезпеченість, негативні стосунки в сім’ї, психологічний розлад, стихійне лихо, катастрофа тощо;

- визначає недержавний сектор як суб’єкт, що надає соціальні послуги, поряд із державним, тим самим надаючи повне право місцевим органами влади залучати організації різних форм власності до надання соціальних послуг на основі соціального замовлення;

- зазначає основні засади та принципи надання соціальних послуг, тим самим окреслює критерії, за якими має працювати і недержавний сектор, отримуючи кошти та виконуючи соціальне замовлення;

- визначено детальний зміст соціальних послуг, що також допомагає у окресленні завдань, які можна виставити на конкурс. Також цей зміст послуг може слугувати базою для обрахування вартості;

- фінансування соціальних послуг має бути передбачено у місцевому бюджеті.

Правила організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг регламентує постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року № 324. Дані правила визначають організаційні умови проведення конкурсу, регламент роботи конкурсної комісії і звісно мають бути враховані при проведенні конкурсу на місцевому рівні.

Важливими моментами у даних правилах є наступні: рішення про конкурс приймається тільки після затвердження державного та місцевих бюджетів на відповідний рік та має бути обов’язково оприлюднене у засобах масової інформації протягом трьох робочих днів після його прийняття; у рішенні про проведення конкурсу має бути зазначено, які підприємства, установи, організації можуть брати участь згідно із тим переліком послуг, які підлягають закупівлі; для забезпечення підготовки та проведення конкурсу утворюється комісія у складі не менше ніж 9 осіб, до якої за згодою можуть входити представники громадських організацій; конкурсні пропозиції мають оцінюватися з урахуванням критеріїв, визначених Міністерством праці та соціальної політики; рішення конкурсної комісії є підставою для укладення договору з переможцями конкурсу. Договір укладається протягом 10 робочих

днів після повідомлення учасників про результати конкурсу; результати конкурсу теж мають бути оприлюднені у засобах масової інформації.

Відповідно до вищезазначеної постанови наказом Міністерства праці та соціальної політики були затверджені Критерії оцінки конкурсних пропозицій про залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг (наказ від 27.07.04 № 165, зареєстрований в Мін'юсті 6 вересня 2004 р. за № 1099/9698). Наказ містить детальний розпис критеріїв, розрахунку балів по кожному із них, а також приклад, як загалом прорахувати та визначити переможця.

Серед критеріїв можна виділити наступні: фінансовий стан претендента (наявність/відсутність кредиторської заборгованості, прибутковість/збитковість, надання послуг за власний рахунок, стан матеріально-технічної бази); досвід надання соціальних послуг; рівень кваліфікації персоналу, який буде надавати відповідні послуги (наявність освіти, практичного досвіду); показники щодо надання соціальних послуг (можливе охоплення соціальними послугами, навантаження на одного фахівця, види соціальних послуг, які можуть надаватися); ціна соціальних послуг. З наданого прикладу можна зрозуміти, що критерієм є найнижча ціна.

Поряд із постановою від 12 жовтня 2011 р. № 1049 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка”, було прийнято постанову КМУ від 29 квітня 2013 року № 324 “Про затвердження порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів”. Прийняття даної постанови ускладнило процес впровадження та поширення соціального замовлення, оскільки діючі паралельно дві Постанови, не пов'язані між собою, але дотичні у своєму предметі та в деякій мірі вносять певні незрозумілості для місцевих органів виконавчої влади, а також можуть сприяти непрозору процесу надання коштів неурядовим організаціям.

Прийняття окремого “Положення про соціальне замовлення” затвердженого міською чи обласною радами на місцевому рівні дозволить:

- залучати до участі в конкурсі на бюджетне фінансування не тільки громадські організації та творчі спілки, але також благодійні та релігійні організації (відповідно до Закону України “Про соціальні послуги”).

- використати напрацювання Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України щодо удосконалення Постанови КМУ № 1049 та забезпечить більш прозорі та сучасні процедури при проведенні конкурсів ніж ті, що закладені в постанові № 324;

- різним замовникам використовувати цей механізм закупівлі соціальних послуг та фінансування соціальних програм недержавних організацій;

- використовувати механізм соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів відповідно до статей 87-90 та статті 91 Бюджетного кодексу України;

– в рамках Положення прописати розширений перелік номінацій (видів напрямків діяльності громадських та благодійних організацій) які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів.

При неможливості, рекомендується в даному випадку користуватися нормами Постанови від 29 квітня 2004 року 559 та даними Методичними рекомендаціями.

3. Методичні рекомендації щодо впровадження та реалізації соціального замовлення

Головні управління праці та соціального захисту населення регіонального рівня мають стати головними координаторами впровадження та реалізації “соціального замовлення”. Реалізація його механізму на рівні місцевих громад, районів та областей, передбачає, по-перше, впровадження механізму соціального замовлення, шляхом розробки та прийняття відповідного “Положення про соціальне замовлення”; по-друге, запровадження щорічного механізму організації закупівель соціальних послуг.

3.1. Впровадження механізму соціального замовлення

Впровадження механізму соціального замовлення умовно поділяється на два етапи:

- проведення інформаційно-роз’яснювальної роботи щодо соціального замовлення та порядок його запровадження;
- розробка проекту “Положення про соціальне замовлення” та затвердження його Рішенням міської чи обласної ради.

Розподіл цей умовний, тому, що інформаційно-роз’яснювальна робота проводиться разом з розробкою відповідних нормативних документів та лобіюванням “соціального замовлення” на рівні відповідної ради.

3.1.1. Проведення інформаційно-роз’яснювальної роботи щодо соціального замовлення та порядок його запровадження

З цією метою рекомендується:

- **по-перше**, громадськість регіону, зокрема недержавний сектор та засоби масової інформації мають бути підготовлені та обізнані щодо соціального замовлення, його сутності та змісту, навіщо воно застосовується, які правила та процедури його впровадження. У зв’язку з чим за доцільним вбачається:

- інформування громадських, благодійних організацій та інших недержавних надавачів соціальних послуг щодо впровадження механізму соціального замовлення. Це забезпечить проведення громадського обговорення документу, налагодження взаємодії з громадськими та благодійними організаціями та заручення їхньою підтримкою;

- обов’язкове вивчення ринку недержавних організацій у регіоні, напрями їх діяльності та кількості потенційних учасників конкурсу на соціальне замовлення;

– проведення низки заходів інформаційного супроводження щодо широкого висвітлення цієї проблематики у засобах масової інформації спільно із представниками недержавних організацій з метою розтлумачення терміну “соціальне замовлення” та його впровадження у регіоні;

– спільно із недержавними організаціями визначити ряд напрямів, які не охоплені державними та комунальними службами в повній мірі або впроваджується неефективно через різні причини, в подальшому дані напрями можуть стати предметом “соціального замовлення”;

– **по-друге**, органи місцевої влади та місцевого самоврядування в області, зокрема районні державні адміністрації, міські та сільські ради також мають бути обізнані щодо впровадження соціального замовлення взагалі, та у свій місцевості зокрема. З цією метою рекомендується інформування керівників відповідних управлінь щодо впровадження механізму соціального замовлення та збір зауважень та пропозицій щодо механізму соціального замовлення. Проведення низки інформаційно-організаційних заходів, буде сприяти їх залученню до спільної роботи щодо “соціального замовлення”, зокрема це – наради, круглі столи, колеції тощо;

– **по-третє**, перед впровадженням “соціального замовлення” у регіоні, доцільно мати чітке уявлення на мапі області відповідні “реперні точки” де і які соціальні послуги потребують залучення недержавного сектору, які категорії населення мають бути включені, які вимоги мають бути до цих послуг і яка може бути їх орієнтовна вартість. Підвищення ефективності інформаційно-роз’яснювальної роботи залучення громадських рад при органах виконавчої влади, що створені відповідно до Постанови КМУ від 03.11.2010 р № 996. “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. Також можливо проведення консультацій з громадськістю та представниками недержавних організацій відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю, затвердженого Постановою КМУ № 996. Наприклад, обласні координаційні ради з питань протидії ВІЛ-інфекції та іншим соціально-небезпечним хворобам, приймали активну участь у розробці та прийнятті Положення про соціальне замовлення в Одеській та Миколаївській областях.

3.1.2. Розробка проекту “Положення про соціальне замовлення” та затвердження його Рішенням міської чи обласної рад

Аналіз існуючої практики використання соціального замовлення в Україні дозволяє виділити ряд послідовних **кроків**, які допоможуть успішно реалізовувати технологію впровадження соціального замовлення.

Розробка документів, необхідних для впровадження соціального замовлення й відповідних існуючим нормативно-правовим актам України. Це завдання вирішує ініціативна (робоча) група, у яку входять: активісти громадських організацій, депутати міської ради, експерти по розробці й оцінці соціальних програм і проектів, а також фахівці в сфері права. Найбільш важливим документом для впровадження соціального замовлення на

регіональному рівні (громади) є **“Типове Положення про соціальне замовлення”**, що згодом повинне бути затверджене органами самоврядування на рівні обласної чи міської ради.

Відповідно до вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Положення про соціальне замовлення” регламентує адміністративні та господарські відносини між органами державної влади та суб’єктами господарювання, саме тому повинна пройти процедуру узгодження в якості регуляторного акту. “Положення про соціальне замовлення” є регуляторним актом, а значить при його прийнятті потрібно проходити усі процедури, що передбачаються при прийнятті регуляторних актів. Воно повинно бути включено до Плану діяльності відповідної обласної чи міської ради з підготовки проектів регуляторних актів на відповідний рік. Порядок прийняття регуляторних актів згідно вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, наступний :

1. Підготовка проекту регуляторного акту та аналізу регуляторного впливу (Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. N 308).
2. Опублікування повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта.
3. Оприлюднення самого регуляторного акту та аналізу його регуляторного впливу.
4. Обговорення проекту регуляторного акту.
5. Базове відстеження результативності регуляторного акту.
6. Прийняття регуляторного акту.
7. Проведення повторного та періодичного відстеження результативності прийнятого акту.

3.2. Реалізація механізму соціального замовлення

Після затвердження відповідною радою “Положення про соціальне замовлення” починається реалізація цього механізму. Можна виділити наступні принципи соціального замовлення: програмно - цільовий підхід; конкурсні процедури; залучення громадськості на усіх етапах реалізації; залучення додаткових ресурсів в соціальну сферу.

Етапи реалізації соціального замовлення:

- визначення пріоритетних завдань соціального замовлення;
- закріплення пріоритетних завдань соціального замовлення в плані соціально-економічного розвитку області чи міста та включення коштів на соціальне замовлення в цільові бюджетні програми;
- проведення конкурсу на визначення виконавця соціального замовлення;
- реалізація соціального замовлення;
- здійснення моніторингу та оцінка результатів соціального замовлення.

3.2.1. Визначення пріоритетних завдань соціального замовлення

Визначення пріоритетних проблем, що мають бути вирішені шляхом реалізації механізму соціального замовлення на рівні місцевих громад, районів та областей, спрямоване на підвищення якості планування бюджетних видатків в сфері соціального захисту населення та запровадження результативного бюджетного планування. Органи державної влади і місцевого самоврядування спільно з представниками громадських, благодійних та релігійних організацій формують замовлення на певні види соціальних послуг населенню, враховуючи реальні потреби та суспільні очікування.

До основних **завдань** визначення пріоритетних проблем слід віднести:

- виявлення основних напрямів для збалансованого та ефективного розподілу фінансових ресурсів щодо соціальних послуг;
- підвищення прозорості та обґрунтованості рішень щодо обсягів соціальних послуг, що мають бути надані на місцевому рівні;
- забезпечення обліку обов'язкових для надання мешканцям місцевої громади соціальних послуг, що оплачуються за рахунок бюджету населеного пункту; забезпечення своєчасного надання соціальних послуг мешканцям місцевої громади в необхідних обсягах;
- формування інформаційної бази для прийняття рішень про напрями та способи оптимізації бюджетних витрат на соціальні послуги.

Вихідними **даними** для визначення пріоритетних проблем та оцінки потреб в конкретних соціальних послугах є: демографічний прогноз; дані відомчих звітів, що включають дані про контингент отримувачів соціальних послуг та натуральні обсяги наданих послуг; фактичні дані про оплату соціальних послуг.

Необхідно враховувати в якості інструменту оцінки рівня потреб у конкретних соціальних послугах оцінки показників динаміки попиту на соціальні послуги. Для визначення пріоритетних проблем, прогнозування чисельності отримувачів соціальних послуг необхідно виявити структуру груп потенційних і фактичних отримувачів соціальних послуг. Визначення та формулювання пріоритетних проблем цільових соціальних груп здійснюється також шляхом проведення опитувань, соціологічних досліджень, що дозволяють:

- опрацювати підходи щодо визначення критеріїв проблемності соціального явища;
- виявити соціальні (національно-історичні, політичні, правові, економічні та культурні) детермінанти конкретної проблеми та її наслідки для громади в конкретному регіоні України;
- виявити становище цільової соціальної групи в соціальній структурі громади, охарактеризувати соціально-економічні умови її життя.

Необхідною умовою для визначення пріоритетних завдань соціального замовлення є постійне залучення громадськості до цього процесу. Як і на етапі впровадження соціального замовлення, так і на етапі визначення пріоритетних завдань соціального замовлення, слід використовувати механізм консульти-

вання з громадськістю та вносити питання щодо пріоритетів соціального замовлення на засідання громадських рад. Ці процедури регламентуються Постановою КМУ № 996 від 03.11.2010 р.

3.2.2. Закріплення пріоритетних завдань соціального замовлення в плані/програмі соціально-економічного розвитку області чи міста та включення коштів на соціальне замовлення в цільові бюджетні програми

Соціальне замовлення є одним з інструментів реалізації соціальних програм держави, тому для вирішення конкретних соціальних проблем та надання соціальних послуг на місцевому рівні необхідно використовувати програмно – цільовий підхід. Використання цього підходу на усіх стадіях бюджетного процесу є обов’язковим згідно із Бюджетним кодексом України..

Бюджетне планування має тісний зв’язок з економічним і соціальним плануванням в Україні. Важливим принципом побудови бюджетної системи є принцип взаємозв’язку бюджетного планування з прогнозуванням соціально-економічного розвитку. Низка показників бюджету базується на показниках плану економічного і соціального розвитку. У процесі бюджетного планування забезпечуються необхідні фінансові пропорції відповідно до плану економічного і соціального розвитку, визначається обсяг доходів бюджету, обсяг видатків бюджету, створюється належна фінансова база соціального захисту населення, розподіляються доходи і видатки між окремими ланками бюджетної системи, утворюються державні матеріальні та бюджетні резерви.

Тому важливим етапом в забезпеченні подальшого фінансування соціального замовлення, є включення пріоритетних завдань соціального замовлення в план соціально-економічного розвитку відповідної території, на яку розповсюджується дія “Положення про соціальне замовлення”.

При програмно-цільовому підході спочатку на базі аналізу наявної ситуації визначаються суспільно значущі пріоритети, ставляться завдання, для вирішення яких розробляються щорічні програми щодо реалізації соціального замовлення. Програмно-цільовий підхід передбачає спосіб опрацювання та реалізації планових управлінських рішень, що базуються на комплексному аналізі проблеми та побудові сукупності заходів (у вигляді програм, планів, проектів), спрямованих на досягнення поставленої мети. Виходячи з пріоритетів та наявних ресурсів для виконання програм в бюджеті встановлюються обсяги фінансування. Органи державної влади та місцевого самоврядування мають залучити представників недержавного сектору до розробки проекту бюджетної програми, в який будуть передбачені бюджетні кошти на реалізацію соціального замовлення (чи пакетів замовлень), відповідно до визначених пріоритетів соціального замовлення, внесених в План соціально-економічного розвитку території.

Цільові соціальні програми виступають базою для формування пакетів соціальних замовлень. Програми розробляються із врахуванням потреб, умов (місцевих, регіональних) та відповідно до порядку формування бюджетів відповідних рівнів. Отримувачі бюджетних коштів в рамках своєї діяльності

повинні максимально ефективно витратити бюджетні ресурси. Дані цілі реалізуються наступними **шляхами**: розробка стратегії витрачання бюджетних коштів виходячи з довгострокових тенденцій; підвищення результативності витрачання бюджетних коштів (витрати бюджетів всіх рівнів повинні бути орієнтовані на досягнення кінцевого результату найбільш ефективним способом); підвищення рівня середньострокового планування; збільшення ступеня самостійності та відповідальності головних розпорядників (розробка та впровадження методів і процедур оцінки якості фінансового менеджменту на відомчому рівні, розвиток внутрішнього аудиту, зміцнення фінансової дисципліни); забезпечення прозорості та ефективності закупівель для державних і муніципальних потреб.

Розробку бюджетної програми в якій будуть закладені кошти на соціальне замовлення рекомендується здійснювати в наступному порядку:

- **по-перше**, комплексне опрацювання потреб у соціальних послугах для конкретних соціальних груп. Ці потреби визначаються з урахуванням пріоритетів соціального замовлення, які закріплені в плані соціально-економічного розвитку на наступний рік. Визначення потенційні джерела фінансування відповідно до ст. Бюджетного кодексу України. Наприклад, соціальні послуги для бездомних чи осіб, звільнених з місць позбавлення волі виділяються виключно з місцевих бюджетів та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Фінансування програм і заходів щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї здійснюються з видатків, що визначаються у міжбюджетних трансфертах. Це зумовлює об'єми фінансування необхідних соціальних послуг, які будуть закуповуватися за рахунок бюджетних коштів;

- **по-друге**, залучення громадськості до розробки проекту бюджетної програми. При розробці програми та визначенні об'ємів фінансування слід залучати громадські ради при органах виконавчої влади. Також можливо залучення експертів та проведення громадської експертизи, відповідно до Постанови від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”;

- **по-третє**, затвердження цільової соціальної програми чи пакету програм органом управління відповідного рівня. (Цей етап – обов'язковий та досить важливий, оскільки саме орган управління надалі формуватиме бюджет, який є фінансовою основою для всіх програм);

- **по-четверте**, прийняття бюджету органом державної влади чи місцевого самоврядування відповідного рівня. У бюджеті передбачено виділення коштів на реалізацію соціального замовлення в рамках відповідних цільових соціальних програм.

3.2.3. Проведення конкурсу на визначення виконавця соціального замовлення

В постановах КМУ №1049 і №324 визначається, що умовою проведення конкурсу є затвердження державного та місцевого бюджету на відповідний рік. Затвердження відповідною радою цільової соціальної програми в який є рядок

щодо фінансування пріоритетних завдань соціального замовлення дозволяє провести конкурс на визначення виконавця соціального замовлення.

Перед проведенням конкурсу **необхідно**: підготувати та затвердити конкурсну документацію: форми заяви та опису проекту для учасників конкурсу, форми звітів для виконавців проектів та договір із виконавцями проектів; сформулювати складу конкурсної комісії. Ці документи може затверджувати конкурсна комісія, але можна також включити їх в якості додатку до проекту

Відповідно до запропонованого Типового “Положення про соціальне замовлення”, склад комісії повинен бути представлений всіма структурами місцевої громади (влада, бізнес, неурядові організації). З огляду на той факт, що замовником що замовником виступає орган державної виконавчої влади й місцевого самоврядування, основне ядро комісії повинно складатися із представників влади (депутати місцевої ради, фахівці, що працюють у районних адміністраціях, виконкомах). До складу конкурсної комісії можуть бути включені науковці, експерти, представники організацій громадянського суспільства. Вимоги до членів комісії – компетентність у сфері соціального розвитку місцевої громади.

Що стосується представників бізнесу, то найбільшу користь у діяльності комісії принесуть ті підприємці, які мають досвід філантропічної діяльності. Із представників недержавних організацій варто залучати тих лідерів, які очолюють стабільні, що зарекомендували себе в місцевій громаді організації.

Слід забезпечити запобігання конфлікту інтересів у членів конкурсної комісії відповідно до законодавства про протидію корупції. Необхідно виключати випадки, коли членами конкурсної комісії є керівники організацій, що приймають участь у конкурсі, пов’язані особи тощо.

Члени конкурсної комісії виконують наступні функції: розробляють методичний матеріал про умови конкурсу й строки його проведення; поширюють повідомлення про проведення конкурсу через ЗМІ й інші джерела інформації; попередньо знайомляться із заявками, що надійшли, і оцінюють їх за розробленими критеріями; беруть участь у голосуванні по питанню визначення виконавця соціального замовлення.

В інформаційно-методичний матеріал про конкурс доцільно включити наступні **розділи**: мета програми, у рамках якої оголошується конкурс; тематика проектів і основні вимоги до них (які організації можуть брати участь, тривалість проекту, коментарі до їхнього оформлення, критерії оцінки проектів та ін.); типові види діяльності, які будуть фінансуватися; суми контрактів що виділяються на всю програму та за окремими напрямками, максимальна сума яка може бути виділена на фінансування одного проекту; перелік додаткових матеріалів до основної заявки.

Для конкурсної комісії, як і для робочої групи, що розробляє пакет документів, головним принципом діяльності є відкритість всіх процедур, тому на засідання комісії необхідно запрошувати журналістів, експертів, представників громадськості. На підставі розгляду індивідуальних позицій членів

конкурсної комісії шляхом відкритого голосування визначається переможець конкурсу (виконавець проекту соціального замовлення).

3.2.4. Виконання соціального замовлення

Виконавець соціального замовлення, визначений конкурсною комісією, заключає із замовником соціальний контракт (договір), який підписується обома сторонами. З моменту підписання контракту виконавець і замовник стають суб'єктами соціального замовлення й вступають між собою в правові відносини, які регулюються нормативно-правовими актами. Елементами правовідносин у соціальному замовленні є суб'єкт і об'єкт. Виконання соціального замовлення здійснюється відповідно до змісту соціального проекту, у якому дається календарний план основних видів діяльності, з урахуванням затвердженого кошторису витрат. Виконавець соціального замовлення, при наданні соціальних послуг повинен дотримуватися стандартів соціальних послуг. У разі якщо соціальні послуги, які надаються не мають затверджених стандартів, виконавець повинен користуватися показниками якості, які можуть бути включені в соціальний контракт.

3.2.5. П'ятий етап. Моніторинг та оцінка результатів виконання соціального замовлення

Замовник здійснює моніторинг ходу виконання робіт і якості послуг, що надає виконавець. Показники якості реалізації проекту та надання соціальних послуг закріплені в Положенні про соціальне замовлення.

Організатор конкурсу проводить щокварталу моніторинг реалізації програми/проекту за такими показниками:

- обсяг бюджетних коштів, витрачених на реалізацію програми/проекту;
- досягнення в результаті виконання програми/проекту цілей і завдань, визначених для кожного етапу реалізації;
- відповідність результативних показників реалізації програми/проекту запланованим результативним показникам;
- повнота охоплення цільової аудиторії в рамках реалізації програми/проекту;
- рівень інформування цільової групи щодо послуг, що надаються в рамках реалізації програми/проекту;
- рівень задоволеності потреб цільової групи результатами діяльності, що здійснюється в рамках реалізації програми/проекту.

Якщо проект виконаний відповідно до умов контракту, то після його завершення оформляється акт приймання виконаних робіт. Даний документ підписується повноважними представниками суб'єктів соціального замовлення та є підставою для перерахування громадській організації частини коштів, що залишилася від основного фінансування, передбаченого соціальним контрактом.

Дотримання вищевикреслених етапів впровадження соціального замовлення здатне здійснити адекватний перерозподіл соціальної відповідальності між владою та громадою, а отже, суттєво сприяти підвищенню довіри населення до влади та залучати незалежні громадські організації до вирішення суспільних проблем.

Навчальне видання

**Гошовська Валентина Андріївна
Ільчук Леонід Іванович**

**ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ
ПІДТРИМКИ: ШЛЯХИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЯКОСТІ**

Навчально-методичні матеріали

**Укладач
Стрілецька Юлія Вікторівна**

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 05.11.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 6,31. Ум.-друк. арк. 5,58.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.