

Р. Гребя

## АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ)

Проаналізовано європейський досвід реформування системи надання соціальних послуг під впливом розвитку тенденції децентралізації владних повноважень на прикладі Великобританії. Досліджено особливості та визначальні характеристики британської моделі соціального захисту, що склалася за період перебування Великобританії у складі країн Європейського Союзу, та сформованої у її межах системи надання соціальних послуг. Визначено, що основною метою проведення реформи соціальної сфери у цій країні було підвищення якості та тривалості життя населення. Акцентовано увагу на значимості недержавних організацій, залучених до процесу надання соціальних послуг населенню, а також окреслено роль отримувачів соціальних послуг. Доведено, що роль держави у побудові механізмів надання соціальних послуг є пріоритетною.

**Ключові слова:** соціальні послуги, система соціального захисту, реформування моделі соціальних послуг, децентралізація владних повноважень, європейська інтеграція, досвід Великобританії.

Еволюційні моделі реформування систем соціальних послуг у країнах світу склалися відповідно до існуючих на їх теренах засад державної соціальної політики, економічної спроможності, а також ментальних особливостей націй. Такий висновок впливає із досягнутих ними результатів – побудови різних за структурно-функціональними ознаками систем соціальних послуг, що, певною мірою, вирішують питання соціальної забезпеченості населення. Відтак, країни світу мають різні моделі соціального захисту, що різняться одна від одної за сукупністю параметрів та характеристик, зокрема за доступністю послуг для найуразливіших верств населення, широтою охоплення населення цими послугами, якістю та повнотою їх надання уповноваженими органами. Вивчення цього досвіду з метою обґрунтування необхідності реформування української системи соціальних послуг є вкрай важливим з огляду на необхідність побудови на національних теренах модернізованої – більш ефективної та досконалої – системи регулювання соціального захисту, безпосереднього надання соціальних послуг із урахуванням необхідності підвищення якості обслуговування громадян відповідно до нових умов, що складаються в Україні в процесі прискорення її євроінтеграційного поступу. Відповідно, проблемою, поставленою до вирішення у цьому дослідженні, є недостатньо висока ефективність вітчизняної системи надання соціальних послуг в Україні, що може бути удосконалена внаслідок дослідження, систематизації та імплементації передових надбань іноземного досвіду.

У сучасній українській науці осмислення теоретичних аспектів розвитку системи надання соціальних послуг як результату формування і реалізації соціальної політики держави можна віднайти у працях С. Головахи, О. Дороніна, Е. Лібанової, М. Лукашевич, Г. Мірошниченка, Г. Попович, В. Скуратівського, В. Сокурєнко, В. Співака, Г. Щедрової,

Л. Четверікової та інших дослідників. Роботи В. Андрущенко, В. Беха, І. Варзара, В. Жмири, І. Паська, С. Рябова присвячені дослідженню філософських проблем співвідношення політики і влади у цих процесах. Питання сутності та змісту сучасної соціальної політики та системи соціальних послуг цікавили О. Бабкіна, В. Горбатенка, В. Давиденка, Г. Зеленько. Проте невирішеність низки питань формування ефективної системи соціальних послуг на теренах сучасної України, що планує прискорення євроінтеграційного поступу у найближчому майбутньому, актуалізує питання дослідження досвіду європейських країн у цій сфері, особливо тих, що протягом тривалого часу залишалися абсолютними лідерами щодо створення умов повного та рівного доступу населення до якісних соціальних послуг.

Метою дослідження є аналіз іноземного досвіду реформування системи соціальних послуг під впливом процесів децентралізації та інтеграції до європейського співтовариства на прикладі Великобританії (до моменту її виходу з ЄС).

Соціальна політика держави, принципи і методи соціального захисту, а відтак – особливості функціонування системи соціальних послуг – тісно пов’язані з історичними, географічними та, насамперед, соціально-економічними особливостями кожної країни. У більшості країн-членів ЄС, починаючи з 70-х рр. ХХ ст., національні системи соціальних послуг були суттєво реформовані [1] в умовах прискорення євроінтеграційного поступу цих держав, розвитку тенденцій децентралізації владних повноважень. Ці реформи мали на меті вироблення нової стратегії державної політики, що давала б змогу оперативно реагувати на світоглядні, демографічні, фінансові та соціально-економічні зміни в суспільстві, а також в організаційно-функціональних механізмах, здатних забезпечувати більш ефективне та ощадливе управління бюджетними ресурсами з боку держави.

Як зазначають Л. Качан та О. Косенко, уряди більшості країн нинішнього Європейського Союзу поставили за мету демонополізацію сфери надання соціальних послуг, яка досі залишалася прерогативою державних установ, а також суттєве розширення кола учасників, які їх надаватимуть; вироблення нових стандартів послуг для різних груп клієнтів-отримувачів, покращення планування (з урахуванням демографічних тенденцій, зміни моделей працевлаштування, переміщення населення), вдосконалення механізмів розподілу фінансових ресурсів [2]. Наслідком цих масштабних реформ, через які пройшла більшість країн нинішнього ЄС, за планом, мала стати диверсифікація національних систем надання соціальних послуг, поліпшення їх якості для безпосередніх користувачів, формування незалежної системи контролю якості і прозоре використання коштів бюджетів та спеціалізованих фондів.

Для досягнення попередньо поставленої мети було впроваджено модель “балансу послуг”, що передбачала використання нового для системи державного управління механізму “замовлення послуг – надання послуг” [3]. Він замінив раніше застосований механізм державного покриття всіх витрат, пов’язаних із наданням соціальних послуг, який було визнано високозатратним та нерентабельним, з огляду на результати співвідношення отриманих результатів та витрачених коштів державного бюджету. Новий механізм дав змогу відділити функції фінансування, замовлення та управління соціальними послугами від їх надання. Ці зміни у підходах, зокрема, вимагали:

- створення нових організацій та зміни ролі й функцій існуючих організацій на рівні центральних і місцевих органів влади, а також місцевого самоврядування;
- розробки механізмів ринкового ціноутворення щодо вартості надання послуг, нових схем їх фінансування та адресної оплати;

- впровадження пілотних проєктів тестування та оцінки найбільш прийнятних моделей для конкретних видів соціальних послуг;
- розробка, а також вдосконалення нормативно-правової бази для захисту прав споживачів послуг, відповідальності безпосередніх постачальників соціальних послуг;
- впровадження мінімальних стандартів, а також нормативів для усіх видів послуг, яких мають дотримуватись усі постачальники цих послуг;
- запровадження системи акредитації та ліцензування постачальників послуг, уведення незалежної системи контролю та гарантії якості послуг, що надаються [4].

Щодо процесу реформування системи на державному рівні, нові, жорсткіші вимоги ставилися і до підготовки персоналу, який має надавати соціальні послуги, відбулася суттєва зміна стереотипів, підходів не лише до надання таких послуг, а й до організації відповідного навчання та отримання спеціальних знань. Далі – реалізовувалися технічні аспекти реформи, в результаті якої з'явилася нова система пропонування соціальних послуг, яка надала пріоритет у доступі до таких послуг тим особам, які їх найбільше потребували. Оновилися і форми інформування клієнтів, і системи моніторингу та оцінки результатів (якості) послуг [5].

Приміром, головною метою п'ятирічного плану модернізації системи соціальних послуг у Великобританії (2010 – 2015 рр.) у межах реформування соціальної сфери урядом було визначено загальне підвищення якості та тривалості життя населення [6, 7] в умовах рівномірного та справедливого споживання національного доходу та користування соціальними благами (рис. 1).



**Рис. 1. Схематизація підходу до реформування моделі соціальних послуг у Великобританії у 2010 – 2015 рр.**

Як видно з рисунку, основною метою проведення окреслених реформ у Великобританії було підвищення якості та тривалості життя населення, зокрема за рахунок

доступності та якості соціальних послуг у медичній галузі; основами їх реалізації було визнано сталий розвиток громад (урівноваження соціальної, економічної та екологічної складової у територіальному розвитку), визнання здоров'я населення найвищою цінністю не лише держави, а й суспільства загалом (відповідно, соціальні послуги у медичній галузі отримали суттєвий пріоритет у державному фінансуванні); забезпечення рівних умов для саморозвитку особистості, що сприяє уважному й відповідальному ставленню людини до власного здоров'я. Здоров'я населення визнавалося об'єктом безпосередньої відповідальності набувача соціальних послуг, а не надавача, що обумовило посилення пріоритетності саморозвитку особистості, піклування про власне здоров'я та упередження пов'язаних із його втратою ризиків. Як основний інструмент перевірки ефективності впровадження нового механізму надання соціальних послуг населенню (споживачі послуг), було запропоновано використовувати такі механізми впливу на цю систему, як аудит, контроль та моніторинг кінцевих і проміжних результатів реформування системи.

Щодо аналізу британської моделі реформування системи соціальних послуг в межах на її теренах моделі соціального захисту, з позиції державного управління особливої уваги заслуговує механізм фінансового забезпечення надання таких послуг. У 2010 р. Радою охорони здоров'я Великобританії було підраховано кількість претендентів на отримання соціальних послуг та кількість осіб, які мають реальну потребу у цих послугах. За результатами проведеного моніторингу органам державної влади вдалося встановити співвідношення між фактичною та реальною кількістю отримувачів послуг, висновок якого свідчив про нераціональне витрачання коштів державного бюджету – єдиного на той час джерела фінансування соціальних послуг у Великобританії.

Результати отриманого аналізу стали відправною точкою проведення ґрунтовних досліджень у цьому напрямі. Як наслідок, за рік з'явилася концепція реформи системи соціального захисту та надання соціальних послуг, яка здобула назву “Changing for the Better, 2010 – 2015” (з англ. – “Зміни на краще”) [8]. Схематично ключові етапи п'ятирічної реформи можна зобразити сходинками “до кращого суспільного майбутнього” (рис. 2).

Як показано на рис. 2, урядом Великобританії було заплановано перетворення системи надання соціальних послуг населенню на ефективний механізм утвердження соціальної рівності. Акцент було зроблено на наданні більш якісних послуг у короткостроковій перспективі, а також вдосконалення систем планування та контролю. Але базовою умовою застосування цієї системи, на нашу думку (про це можна зробити висновки з аналізу структури витрат на фінансування соціальних, економічних та екологічних програм [9]), стало визнання необхідності забезпечення сталого розвитку територіальних громад на засадах врівноваження його екологічної, економічної та соціальної складових – від мінімізації витрат на управління системою до підвищення рентабельності повторного споживання продуктів ресайклінгу у цій діяльності [10].

Водночас найчастіше наголошувалося на аспекті якості – необхідності надання якісних послуг, які мають бути належним чином донесені до безпосереднього споживача, який на них об'єктивно заслуговує. З позиції державного управління, система надання соціальних послуг мала бути орієнтованою не на людину (окремий індивід у складній та багаторівневій соціальній структурі), а на суспільство як цілісний організм, який функціонує у територіальних, історичних, економічних межах держави. Така орієнтація обумовлювалася економічною доцільністю формування адресної, справедливої системи, позбавленої можливостей її зміни шляхом точкового “ручного управління”.



**Рис. 2. Етапізація процесу реформування системи соціальних послуг Великобританії у 2010 – 2015 рр.**

З іншого боку, обмеженість фінансових можливостей держави, яка створює загрозу зміни обсягу надання соціальних послуг у від'ємному напрямі, у Великобританії досі не вважається приводом для зниження якості та кількості надання цих послуг. Уряд країни пропонує виходити не з можливостей (економічні, ресурсні, фінансові, кадрові), а з реальних (об'єктивно існуючі) потреб населення. Урядом країни визнається, що фінансовий тиск та податкове навантаження не можуть бути виправданнями для зниження якості послуг або доступу до них усіх верств населення.

При цьому, Радою з питань охорони здоров'я (Health Council) щорічно здійснюється розрахунок "коефіцієнту корисної дії" від надання таких послуг, що дає змогу виявити можливості підвищення продуктивності і ефективності послуг [11]. Щорічно Рада з питань охорони здоров'я стикається з проблемою нарощення потреб громадян у соціальних послугах, що збільшує потребу у фінансовому забезпеченні її організації. У співвідношенні наростаючих потреб до можливостей державного фінансування (актуальний стан державних фінансів) викристалізовується проблема необхідності постійного скорочення видатків на охорону здоров'я, ураховуючи такі

об'єктивно існуючі фактори, як, наприклад, ціновий тиск та вартість нових розробок, які продовжують зростати [12].

У таких умовах потреба у підвищенні якості послуг шляхом зниження їх вартості та посилення наукоємності наукових розробок, необхідних для розвитку ринку соціальних послуг, є надзвичайно актуальною не лише для Великобританії, а й для більшості країн нинішнього Європейського Союзу, зі складу яких Великобританія вийшла у 2016 р. Як засвідчує досвід Великобританії у проаналізованій та описаній вище сфері, видатки на охорону здоров'я та надання відповідних соціальних послуг щорічно збільшуються, але соціальні служби відчують постійно зростаючий попит на них, а також потребу у нових розробках. Тому перегляд підходів до ефективної модернізації системи надання соціальних послуг стає невід'ємною складовою державної політики багатьох європейських країн.

Доцільно зазначити, що модернізація, за європейським підходом, передбачає не ініціювання змін у структурі міністерств, що відповідають за проведення державної соціальної політики, а також їх територіальних підрозділів, і не перегляд умов та можливостей фінансування, а пошук шляхів мінімізації витрат на соціальну сферу, включаючи аспект надання соціальних послуг, при підвищенні їх якості та наукоємності.

Як зазначає Л. Пірог у своєму дослідженні, спрямованому на визначення перспектив розвитку української системи надання соціальних послуг на основі узагальнення зарубіжного досвіду, ключовими уроками досвіду ЄС у реформуванні соціальних послуг, що сприяють поліпшенню добробуту та розвитку як окремих осіб, так і суспільних груп, їх інтеграції в соціум, є запровадження стратегічного соціального планування; розширення кола інноваційних соціальних послуг (наприклад, заміна вартісних форм допомоги в стаціонарних установах на альтернативні форми обслуговування) та мережі постачальних послуг (окремих осіб, недержавних організацій) [13]. Автором наголошено, що особливістю функціонування такої системи на теренах європейського простору є також оптимізована організаційна схема, що базується на структурі "клієнт – провайдер" та застосовується для проектування, управління та надання соціальних послуг.

Повертаючись до прикладу Великобританії, можна провести чітку паралель з "провайдерством" у наданні соціальних послуг та адресної соціальної допомоги. В історичній ретроспективі цей аспект мав багато вимірів, у кожному з яких уряд намагався віднайти оптимальні механізми їх фінансового та організаційного забезпечення. Ще 60 років тому у цій країні налічувалася велика кількість так званих інтернатів для інвалідів та людей похилого віку, у кожному з яких мешкало більше тисячі утриманців. Ця категорія населення знаходилася на простому державному утриманні, що в організаційному аспекті передбачало лише соціальний догляд без застосування засобів терапії. У 70-х рр. ХХ ст. уряд Великобританії поставив перед собою мету – зробити життя мешканців інтернатів змістовнішим, тоді до роботи залучили психологів. Тобто дещо змінилися організаційні умови функціонування звичайного для цієї країни механізму надання цільових соціальних послуг при еквівалентному збільшенні витрат державного бюджету (стаття соціальних видатків).

Згодом у країні почали створюватись асоціації та фонди допомоги батьків, які виховували дітей-інвалідів. Показово, що на той час батьки не були задоволені якістю медичної допомоги, що надходила з державних закладів, їх також не влаштувала якість соціальних послуг, що надавалися у галузі. У відповідь на таке громадське невдоволення

виникла ідея надання індивідуальних послуг безпосередньо у громаді – так зародилася традиція децентралізації владних повноважень щодо реформування не лише системи надання соціальних медичних послуг, а й модернізації медичної галузі на державному рівні. Саме її треба вважати практичним поштовхом до розвитку сучасного механізму надання соціальних послуг у Великобританії. Визначальним є і те, що на сьогодні соціальні послуги концентруються не на можливостях конкретного закладу, а на об'єктивно існуючих потребах клієнтів.

Нині більшість соціальних послуг у Великобританії надають недержавні організації. Це спостереження підтверджують статистичні дані щорічних звітів Європейської комісії Eurostat [14]. Науковці зазначають, що роботою недержавних організацій задоволені і держава, і ті, хто ці послуги отримує [15].

Така модель надання соціальних послуг здобула назву англосаксонської або моделі Вільяма Беверіджа). Вона базується на таких принципах:

- принцип всезагальності системи соціального захисту – поширення її на всіх громадян, які потребують соціальної допомоги;
- принцип одноманітності й уніфікації соціальних послуг і виплат, що виражається у стандартизованості способів розрахунку розміру та умов надання пенсій і медичного обслуговування;
- принцип розподільної справедливості [16].

Ця модель передбачає досить низькі соціальні виплати із соціального страхування за домінування ролі соціальної допомоги в системі соціального захисту. Саме такі виплати і компенсації становлять основу функціонування модернізованої системи надання соціальних послуг, яка із розвитком соціального страхування почала трансформуватися у систему виплат різноманітних соціальних допомог та компенсацій.

### **Висновки**

Як бачимо, процеси реформування системи надання соціальних послуг у Великобританії відбувалися протягом багатьох років еволюційно та відбивали основні тенденції національного соціально-економічного становлення. Тому вона має власні характерні відмінності та особливості. Процеси інтеграції та глобалізації сприяли уніфікації як підходів до надання соціальних послуг, так і законодавчих основ їх регулювання.

З огляду на те, що надання соціальних послуг, як і виробництво матеріальних благ, має суспільне спрямування, і задоволення будь-якої потреби в людському суспільстві передбачає суспільне узгодження, зокрема порівняння і оцінку, найбільше значення для управління системою надання соціальних послуг у масштабах країни набувають питання організації відповідної соціальної взаємодії, соціального партнерства. Особливо актуальним таке завдання стає в умовах децентралізації державного управління, коли держава прагне мінімізувати свій вплив на розвиток соціальних систем, що складаються у межах окремих громад, скоротити видатки на фінансування галузі без утрати якості у надання відповідних послуг.

Тим не менш, на основі аналізу досвіду Великобританії можна зробити загальний висновок щодо пріоритетності ролі держави у побудові механізмів надання соціальних послуг. Проте в ринкових умовах така роль не обмежує можливостей приватних інститутів чинити вплив на розвиток цієї системи, що актуалізує питання підвищення якості послуг, їх вартості та доступності. Очевидно, що модель системи надання соціальних послуг значною мірою визначається чинною соціальною політикою держави, яка, своєю чергою, пов'язана з поточним політично і соціально-економічним станом країни, а також її

традиціями, ментально-національними особливостями та іншими факторами, які у сукупності визначають її унікальність у глобальному вимірі.

Аналіз процесів реформування системи надання соціальних послуг у Великобританії, що засвідчила на сьогодні свою здатність до побудови ефективної моделі соціальної держави, довів, що ця модель набула активного розвитку після другої половини ХХ ст. Цей період характеризувався тенденцією екстенсивного зростання обсягу засобів, які витрачалися на соціальні потреби, а також збільшення кількості соціальних груп, охоплених допомогою. Ці моделі нині передбачають охоплення найменш захищених верств британського населення комплексною соціальною допомогою та пакетом соціальних послуг, необхідним для забезпечення нормальної життєдіяльності та продуктивного саморозвитку у соціумі. Проте вони мають низку недоліків, найбільшим серед яких є соціальне утриманство як наслідок асиметричності в розмірах та умовах отримання допомог, порівняно із соціальною корисністю проваджуваних державою заходів щодо соціального забезпечення. Такі недоліки, помічені урядом країни, стали причиною відповідної модифікації та реформування моделі соціального захисту у напрямі підвищення її ефективності та економічності у національному вимірі.

#### Список використаної літератури

1. Качан Л. Реформування та модернізація соціальних послуг: досвід країн-членів ЄС / Л. Качан, О. Косенко // Соціальний захист [Електронний ресурс]. — 2005. — № 9. — Режим доступу : [http://info.rehab.org.ua/russian/periodyka/sots\\_zaxust/sots\\_zaxust\\_9/sots\\_zaxust\\_9\\_05](http://info.rehab.org.ua/russian/periodyka/sots_zaxust/sots_zaxust_9/sots_zaxust_9_05).
2. Там само.
3. Hall M. P. The Social Services of Modern England [Electronic resource] / M. P. Hall. — Access mode : [https://play.google.com/store/books/details/M\\_Penelope\\_Hall\\_The\\_Social\\_Services\\_of\\_Modern\\_Engl?id=9ff9AQAAQBAJ](https://play.google.com/store/books/details/M_Penelope_Hall_The_Social_Services_of_Modern_Engl?id=9ff9AQAAQBAJ).
4. Качан Л. Реформування та модернізація соціальних послуг: досвід країн-членів ЄС...
5. Social services commissioning framework [Electronic resource] : The program of improvement work in respect of commissioning, 2011. — Access mode : <http://www.valeofglamorgan.gov.uk/Documents/Living/Social%20Care/Adult%20Services/Commissioning-Framework-Final-Nov-11.pdf>.
6. Changing for the Better : Quality, Service, Workforce & Financial Framework, 2010 – 2015. — UK Health Board [Electronic resource]. — 2011. — Access mode : <http://www.wales.nhs.uk/sitesplus/documents/863/OUR%20FIVE%20YEAR%20PLAN%20-%20FINAL%20FEB%2011.pdf>.
7. Social services commissioning framework...
8. Changing for the Better...
9. European Commission. Eurostat. Products Datasets : Annual detailed enterprise statistics for services at August 17, 2016 [Electronic resource]. — Access mode : [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sbs\\_na\\_1a\\_se\\_r2](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sbs_na_1a_se_r2).
10. Changing for the Better...
11. Health Council of UK : Official web-site. Activities [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.healthcouncil.co.uk/about-us.html>.
12. Changing for the Better...



13. Пірог Л. А. Перспективи розвитку державної соціальної допомоги в сучасних умовах / Л. А. Пірог // Вісник Дніпропетровського університету [Текст]. — 2014. — Вип. 24. — Т. 22. — С. 148.
14. European Commission...
15. Качан Л. Реформування та модернізація соціальних послуг: досвід країн-членів ЄС...
16. Shifting the Beveridge Curve: What Affects Labor Market Matching? [Electronic resource] / International Monetary Fund. — 2016. — Access mode : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1693.pdf>.

*Стаття надійшла до редакції 07.09.2016  
Схвалена до друку редколегією 19.09.2016*

**R. Hreba**

#### **AN ANALYSIS OF APPROACHES TO SOCIAL SERVICES REFORM IN THE CONTEXT OF THE UK EXPERIENCE**

The article provides an analysis of the UK experience of social services reform under the influence of the development of a trend in decentralization of authorities. The author has examined peculiarities and defining characteristics of the British model of social protection developed during the period of Britain's presence in the EU, as well as of the social services system formed within its framework. It is proved that the social reform was aimed at increasing the quality and life span of people in this country. The article accentuates the importance of non-governmental organizations involved in the process of social service delivery and highlights the role of recipients of social services. The creation of mechanisms for social service delivery is proved to be a key priority of the country.

**Key words:** social services, social protection system, social services reform, decentralization of authorities, European integration, Britain's experience.