

Роман ГРЕБА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

**МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ:
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Розглядаються механізми реформування системи соціальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні, зокрема інституційний та фінансовий. Наводяться їх моделі, визначаються інструменти та методи реалізації реформи соціальної сфери. Досліджуються механізми, які дозволяють залучати до суспільно корисної роботи економічно «непродуктивні» категорії населення. Розглядається зарубіжний досвід у цій сфері. Зазначається необхідність дослідження цінностей нації, принципів правової підтримки модернізації соціальних послуг та соціального захисту. Аналізуються механізми фінансової підтримки, що передбачають збереження соціальних послуг.

Ключові слова: механізми реформування системи соціальних послуг, соціальна послуга, соціальна сфера, децентралізація.

Roman Greba. Mechanisms of the social services reform in Ukraine: state-administrative aspect

The mechanisms of the social services reform under decentralization of power in Ukraine, including an institutional and a financial mechanism are considered. Relevant models, instruments and methods of social reforms implementing are presented. The mechanisms to engage in the socially useful work economically «unproductive» category of the population are investigated. Foreign experience in this sphere is considered. The author emphasizes the need to investigate the values of nation, the principles of legal support for the modernization of social services and social protection. The mechanisms of the financial support providing for the maintaining social services are analyzed.

Key words: mechanisms of social services reforming, social services, social sphere, decentralization.

Сьогодні пріоритетна роль надається процесу децентралізації державної влади, тому особливої актуальності набуває реформа соціальної сфери. В умовах передачі значної частини повноважень держави на нижчі рівні управління, у тому числі повноважень щодо управління соціальною сферою та, відповідно, надання певних видів соціальних послуг, роль держави в регулюванні цієї сфери, вочевидь, суттєво видозміниться найближчими роками, набуде нової форми та матиме дещо інший зміст.

Проблематика реформування системи соціальних послуг привертає увагу таких вітчизняних науковців, як І. Гнибіденко, В. Гошовська, К. Дубич, М. Кравченко, Е. Лібанова, В. Скуратівський, О. Черниш та ін.

Мета статті – дослідити механізми реформування системи соціальних послуг в Україні в умовах децентралізації.

Для надання процесу реформування системи соціальних послуг в Україні позитивного тренду уряд країни та місцеві органи виконавчої влади повинні зосередити увагу та сконцентрувати зусилля на перспективних соціальних інноваціях у національному масштабі, які вимагають пошуку додаткових джерел (фінансових, економічних, матеріально-технічних, інформаційних та ін.) для розвитку соціальної сфери та системи соціальних послуг. Так, на окрему увагу заслуговують засоби та механізми, що дозволяють залучати до суспільно корисної роботи економічно «непродуктивні» категорії населення, а саме: пенсіонерів, матерів, що перебувають у тимчасовій відпустці з догляду за дітьми, інвалідів та осіб з обмеженими трудовими можливостями, а також учасників і ветеранів АТО. Остання категорія має особливу цінність для надання соціальних послуг та різних видів соціальних допомог, зокрема консультативно-психологічного характеру, для демобілізованих бійців АТО, поранених бійців, які проходять довготривале лікування,

реабілітацію, відчувають труднощі соціалізації й адаптації до мирних умов та проблематичність пошуку прийнятної роботи через інвалідність або втрату працездатності.

Способи вирішення проблем таких категорій населення вже віднайдено в інших країнах. Зокрема, це створення медичних центрів спеціалізованої допомоги в районах з недостатньо високим рівнем розвитку соціальних служб (Італія); поширення мережі ресторанів, у яких працюють інваліди (Угорщина); впровадження інноваційної концепції «сухого миття автомобілів», що передбачає створення робочих місць для працівників без професійної підготовки та інвалідів (Франція); відкриття кафе з наданням послуг батькам дітей-інвалідів для одночасного їх відпочинку та навчання, розвитку дітей та догляду за малими дітьми (Угорщина); організація навчання із застосуванням інноваційних цифрових інструментів та ігрових методів як для гіперактивних дітей, так і для тих, хто страждає на аутизм, а також неграмотних людей і емігрантів (Нідерланди); надання послуг культурного характеру національною мовою за місцем проживання, місцем отримання соціальних послуг (Румунія); функціонування онлайн-біржі добродійних дій з оцінюванням життєздатності та потреб суб'єктів з точки зору бізнесу, де купуються та продаються віртуальні «акції» добродійних дій (Велика Британія) [3, с. 188 – 189]. Не заперечуючи можливості та виключної доцільності впровадження цілого ряду подібних заходів на теренах України, що цілком відповідає логіці децентралізації владних повноважень щодо соціальної підтримки населення та заохочення найменш захищених соціальних груп до суспільно корисних робіт, вважаємо, що у своїй розрізненості вони не дадуть того важливого синергічного ефекту, який відобразить абсолютну ефективність роботи системи соціальних послуг. Для вирішення цього завдання потрібна системна робота в напрямі корегування ціннісних орієнтирів нації, законодавчих засад підтримки ідеї модернізації системи соціальних послуг і соціального захисту.

Очевидно, що як підсистема громадянського суспільства ринок соціальних послуг і процес його розвитку, окрім фінансово-економічних засад функціонування, також спирається на певні ціннісні орієнтири розвитку: власність, свобода вибору і дій, категорії права та договору. Перехідному періоду функціонування господарської системи країни, що характеризується низькою здатністю до протистояння кризовим явищам, властиве «різноманіття видів інституційних відносин, які постійно змінюються під впливом урядових і законодавчих структур різного рівня влади, які приймають не завжди обґрунтовані, суперечливі рішення, нормативи і стандарти» [2, с. 138] (переклад наш. – Р. Г.). У цих умовах формування самоврядними органами та місцевими органами виконавчої влади («провайдерами») гармонійного середовища для розвитку ринку соціальних послуг є одним із чинників структуризації і стабілізації економічних та, відповідно, соціальних відносин на регіональному й місцевому рівні.

Інституційне поле формування такого середовища охоплює сферу ринкових інститутів, а також державних та комунальних інститутів, залучених до процесу надання соціальних послуг населенню. Воно формується в соціально-економічному середовищі території під впливом дії законодавчих, політичних та ринкових чинників. Ефективно функціонуючі в синергічній єдності зусиль щодо розвитку соціальної сфери інститути сфери соціальних послуг сприяють розвитку ринкових засад у реформуванні цього сектору господарської діяльності території. Тому вектори розбудови та модернізації таких інститутів обумовлені перебігом трансформаційних процесів у національній та місцевій економіці, їх соціальним напрямом, унаслідок яких якісно змінюється склад господарюючих суб'єктів, зміст соціальних послуг, що надаються ними, а також якість цих послуг.

З огляду на це роль місцевих органів виконавчої влади як провайдерів системи соціальних послуг полягає в розробленні механізмів узгодження суспільних інтересів, що відображають прагнення всіх описаних інститутів (групи місцевих учасників процесу надання/отримання соціальних послуг) реалізувати власні потреби:

– ринкові та неринкові (державні та комунальні) інститути, які об'єднують надавачів соціальних послуг населенню – центри, служби, заклади та організації,

які діють на комерційних, громадських або госпрозрахункових засадах з метою отримання прибутку від проведеної діяльності, наданих послуг та задоволення потреб споживачів у їх послугах;

– місцеве населення як отримувач соціальних послуг, яке формує попит на послуги, визначаючи вектори трансформації системи соціальних послуг, прагне до максимізації соціальної корисності послуг, підвищення їхньої якості та кількості при зменшенні ринкової вартості;

– господарюючі суб'єкти, які формують інститут господарювання й утворення валового внутрішнього продукту регіону або окремої його території, що є базою фінансового забезпечення потреб соціальної сфери, прагнуть до зниження податкового навантаження на їх бізнес та отримання пільгових умов його ведення.

Відповідно узгодження інтересів відіграє ключову роль в успішному забезпеченні інституційної стійкості соціальної сфери та системи надання соціальних послуг. Оскільки ця сфера є, по суті, багатофакторною системою соціальних відносин між різними за формами, видами та напрямками діяльності інститутами, вона апіорі не може бути позбавлена суперечностей, що виникають та неминуче виникатимуть в її межах з приводу різноспрямованості таких інтересів.

У цілому аспект узгодження інституційних інтересів у системі надання/отримання соціальних послуг можна подати як чотирьохетапний процес вирішення управлінських завдань щодо сприяння неупередженому саморозвитку соціальної сфери території крізь призму створення належних умов для продуктивної діяльності соціальних інститутів без шкоди для інтересів інших учасників системи. Першим етапом є формування належних умов для розвитку господарської діяльності території, формування організаційно-правового поля для роботи центрів та організацій з надання соціальних послуг, забезпечення можливості їх ефективної взаємодії з метою досягнення спільної мети – розвитку соціальної сфери, надання якісних соціальних послуг населенню. Другим етапом є передбачення можливостей вирішення конфліктів інтересів сторін та забезпечення продуктивного соціального діалогу. Третім етапом, відповідно, стає розроблення провайдером механізмів планування соціальних результатів, представлення свого бачення результату реформування системи соціальних послуг та соціальної сфери в цілому, донесення його до всіх учасників цієї системи засобами та інструментами поширення інформації. Четвертим етапом має стати розробка дієвого інструментарію досягнення соціально-економічного консенсусу інтересів з метою забезпечення сталого розвитку території, зокрема його соціальної складової.

В іншому ракурсі, з позиції необхідності формулювання стратегічних завдань щодо управління системою соціальних послуг механізм управління процесами розвитку сфери соціальних послуг можна уявити як комплекс інструментів та методів реалізації реформи соціальної сфери. Вона супроводжується зміною системних характеристик та інституційних зв'язків під впливом ринкових (конкуренція на ринку соціальних послуг на основі якості та ціни; стимулювання інноваційного розвитку ринку соціальних послуг; врівноваження попиту і пропозиції на ринку соціальних послуг; регулювання ціноутворення на ринку соціальних послуг; мінімізація витрат на соціальні послуги) та соціальних (формування традицій та правил поведінки на ринку соціальних послуг; посилення соціального партнерства, соціального патронажу; корегування моделі соціальної поведінки надавачів та отримувачів соціальних послуг; максимізація корисності соціальних послуг; формування та модернізація моделі соціальних комунікацій) факторів.

Основною метою впровадження такого механізму має бути забезпечення стійкого розвитку соціальної сфери та системи надання соціальних послуг шляхом посилення її спроможності до адаптації до стабільно мінливих економічних, геополітичних, правових умов у межах моделі, що задовольняє потреби та відповідає очікуванням громади щодо якості та обсягу соціальних послуг. Досягнення цієї мети уможливлується за рахунок прийняття та належного виконання комплексу відповідних управлінських рішень

(рішення провайдерів системи соціальних послуг): бюджетно-податкових, організаційно-установчих, інвестиційних, нормотворчих, маркетингових та сертифікаційних.

Реалізація такого підходу передбачає досягнення консенсусу інтересів та очікувань учасників ринку соціальних послуг, врівноваження ролі інституціональних елементів соціальної сфери. Це відображає здатність системи соціальних послуг до відповідності економічним, соціальним, політичним та іншим умовам суспільного розвитку, здобуття визнання та підтримки не лише конкретними споживачами соціальної послуги, а й суспільством у цілому, а також бізнес-структурами, що забезпечують ринкову пропозицію соціальних послуг, рівного доступу до них різних груп населення. Тому наведений механізм повинен забезпечувати реалізацію принципів управління та координації розвитку системи соціальних послуг України за рахунок посилення відповідальності суб'єктів управління (провайдери, представники владних структур, відповідальні за забезпечення прав населення на отримання соціальних послуг), забезпечення системності процесів реформування, координованості дій учасників цих процесів, а також гнучкості самої системи.

Доцільність застосування запропонованого підходу обумовлена його узгодженістю із сучасними методами управління: інноваційно-економічними, адміністративно-політичними, соціально-інформаційними та ін. [1, с. 16 – 17], а також використанням таких інструментів: стандартизація надання соціальних послуг населенню, державних або муніципальних замовлень, конкурсів і торгів, контрактів, цільових програм, субсидій, субвенцій, дотацій [2, с. 170 – 172], інших видів цільових допомог.

Важливими складниками механізму управління розвитком сфери соціальних послуг є:

- стимулювання інновацій у сфері надання соціальних послуг;
- вільний розвиток конкуренції за рахунок впровадження інновацій, підвищення наукоємності послуг та зниження в такий спосіб їхньої собівартості;
- інституційний розвиток системи надання соціальних послуг.

Формуванню цих складників повинні сприяти: організаційно-правові, інституціональні та економічні умови у вигляді розвинутої господарської системи території, стабільності правового поля, наявності соціального партнерства і відповідних форм його інституціоналізації, соціального патронажу, а також гарантій обов'язкового мінімуму (норми) надання соціальних послуг відповідно до стандарту якості; забезпечення ефективного провайдерства в системі надання/отримання соціальних послуг; розвиток тенденцій децентралізації державного управління в умовах збереження ключової ролі державного регулювання економічної активності суб'єктів ринку соціальних послуг. Що стосується фінансової частини забезпечення процесу надання соціальних послуг населенню з управлінської позиції цей механізм має функціонувати на декількох рівнях – мати трирівневу структуру (рисунок).

На кожному з рівнів (державний, регіональний та місцевий) утворене джерело фінансового забезпечення підтримки процесу надання соціальних послуг населенню. Так, основним джерелом фінансового забезпечення створення базових умов соціального захисту населення, у межах якого функціонує система надання соціальних послуг, нині є державний бюджет країни. Не вдаючися до дискусії щодо визначення базових джерел наповнення державного бюджету (аспект формування, розподілу та перерозподілу публічних фінансів як коштів платників податків), слід зазначити, що в підсумку державний бюджет є вагомим важелем впливу на систему фінансових відносин, що виникають у процесі надання соціальних послуг. Так, у плані видатків на наступний бюджетний період закладаються нормативні показники фінансування соціальної сфери в цілому та системи соціальних послуг зокрема. На наше переконання, навіть в умовах суттєвого прискорення тенденцій бюджетної децентралізації та передання більшої частини видаткових бюджетних повноважень на рівень місцевого самоврядування рівень держави, представлений в бюджетній системі країни державним бюджетом, повинен бути основним джерелом фінансового забезпечення соціальної сфери. Оскільки держава



Фінансовий механізм функціонування системи соціальних послуг населенню України

є одноосібним гарантом соціально-економічної стабільності своїх територій та їх населення, саме з центрального бюджету мають здійснюватися основні видатки на утримання та розвиток соціальної сфери, що загалом відповідає європейській практиці бюджетування, яка при цьому не виключає можливості диверсифікації джерел фінансування на місцевому рівні, що не обмежуються виключно бюджетними ресурсами.

Рівень області (обласний бюджет) – проміжна ланка в бюджетних відносинах між державою та місцевим самоврядуванням. За рахунок коштів обласного бюджету та з урахуванням обсягу запланованих видатків на організаційно-функціональному рівні має забезпечуватися координація питань соціального захисту, надання соціальних послуг (визначення обсягу соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення, організація адресної соціальної допомоги населенню, регулювання ціноутворення в середовищі надання соціальних послуг). На наше переконання, цей рівень є рівнем організації та координації, де з економічної позиції мають реалізовуватися і такі завдання, як пошук грантових, інвестиційних та інших ресурсів підтримки розвитку системи надання соціальних послуг у територіальних громадах.

Місцевий рівень – базова ланка відносин між постачальниками та отримувачами соціальних послуг, це рівень, на якому відбувається безпосереднє ціноутворення в ринково орієнтованому соціальному середовищі. На ньому здійснюється надання соціальних послуг, координоване фінансове забезпечення функціонування системи соціальних послуг у територіальних утвореннях, освоюються кошти бюджетів усіх рівнів, кошти проектів, грантів, фондів, цільових програм, інвестицій.

Отже, із поглибленням тенденцій децентралізації державного управління місцевий рівень разом із його суб'єктами управління і координації (органи місцевого самоврядування) має стати не просто базовою, а провідною ланкою в системі відносин з приводу надання/отримання соціальних послуг. Усі зусилля держави та регіонів в особі уповноважених органів відповідного рівня мають спрямовуватися на формування належних умов (економічних, організаційно-правових, інфраструктурно-інституційних) для провадження такої діяльності на місцях:

- забезпечення працівників соціальної сфери та, зокрема, соціальних служб комфортними умовами праці та відповідною заробітною платою;
- формування розгалуженої мережі соціальних центрів;
- гарантування високої якості соціальних послуг, що надаються ними;
- забезпечення стійкості зворотного зв'язку у відносинах у системі «отримувач соціальної послуги – надавач соціальної послуги»;
- регламентація прав і обов'язків «провайдерів» щодо розвитку цієї системи в умовах прискорення децентралізаційного руху в Україні.

Список використаних джерел / List of references

1. **Інноваційні** технології антикризового управління економічними системами : монографія / С. К. Рамазанов, Г. О. Надьон, О. П. Степаненко, Л. А. Тимашова ; за ред. С. К. Рамазанова. – Луганськ ; Київ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – 480 с. [Innovatsiini tekhnolohii antykryzovoho upravlinnia ekonomichnymy systemamy : monohrafiia / S. K. Ramazanov, H. O. Nadon, O. P. Stepanenko, L. A. Tymashova ; za red. S. K. Ramazanova. – Luhansk ; Kyiv : Vyd-vo SNU im. V. Dalia, 2009. – 480 s.]
2. **Радина О. И.** Институционально-рыночный механизм управления развитием сферы социальных услуг региона : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Радина Оксана Ивановна. – Шахты, 2007. – 438 с. [Radina O. I. Institutsionalno-rynochnyy mehanizm upravleniya razvitiem sferyi sotsialnykh uslug regiona : dis. ... d-ra ekon. nauk : 08.00.05 / Radina Oksana Ivanovna. – Shahty, 2007. – 438 s.]
3. **Семикіна А. В.** Підвищення конкурентоспроможності людського капіталу на основі соціальних інновацій : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.07 / Семикіна Анна Валеріївна. – Київ, 2015. – 296 с. [Semykina A. V. Pidvyshchennia konkurentospromozhnosti liudskoho kapitalu na osnovi sotsialnykh innovatsii : dys. ... kand. ekon. nauk : 08.00.07 / Semykina Anna Valeriiivna. – Kyiv, 2015. – 296 s.]

Надійшла до редколегії 31.01.17