

4. Статистична інформація. Національні рахунки. Ринок праці. [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 "Про затвердження Стратегії розвитку державної статистики на період до 2017 р." [Електронний ресурс] –

- Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145-2013-%D1%80>
6. Базилюк А.В. Методичні аспекти розрахунку продуктивності праці на макрорівні / А.В. Базилюк // Формування ринкових відносин в Україні. – 2013. – Вип. 8. – С. 39–42.

Стаття надійшла 29.09.2014

УДК 364 + 364.4

К.С. Міщенко
Mischenko, K.S.

Соціальні послуги у сферах зайнятості та соціального обслуговування: порівняльний аналіз та перспективи розвитку

Social Services in Employment and Social Care: Comparative Analysis and Prospects for Development

У статті здійснено порівняльний аналіз соціальних послуг, що надаються у сфері зайнятості та у сфері соціального обслуговування осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, виявлено ознаки ідентичності та відмінностей між ними, окреслено шляхи удосконалення системи надання соціальних послуг.

Ключові слова: сфера послуг; соціальні послуги; послуги сфери зайнятості; послуги сфери соціального обслуговування; реформування системи надання соціальних послуг.

This article presents a comparative analysis of social services provided in employment and in social care of people undergoing hardship. Identity and difference between them was detected, and the ways to improve the system of providing social services was outlined.

Keywords: service sector; social services; employment services; areas of social services; reform of social services.

Постановка проблеми. Перехід України до соціально-орієнтованої ринкової економіки виявив проблеми функціонування сфери послуг, а відтак визначив завдання щодо її докорінної реконструкції. Однак Україна не стоїть осторонь загальносвітових тенденцій, які полягають у стрімкому розвитку "суспільства масового споживання", характерною особливістю якого є зростання числа зайнятих у сфері соціальних послуг. Чітко позначилась закономірність – перехід від "економіки товарів" до "економіки послуг", що виявилось у тенденції зростання попиту на послуги як з боку матеріального (товарного) виробництва, так і з боку населення (споживчий попит) в індустріально розвинених країнах. Надання послуг соціальної сфери перетворюється на панівну галузь суспільного

життя. Уже зараз у країнах Європи, Японії та США майже 80% ВВП складає сфера послуг, і лише решту – промисловість і сільське господарство. У постіндустріальну епоху домінує не виробництво, а сфера послуг, нематеріальне виробництво, складовою якого є соціальна сфера [5].

І хоча з початку третього тисячоліття законодавчі, організаційні засади регулювання системи надання соціальних послуг формувалися досить активно, до цього часу не вироблено єдиного розуміння їх сутнісного змісту, схожості (ідентичності) та відмінностей залежно від того, у якій сфері вони переважно надаються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням дослідження сутності соціальних послуг, їх спрямованості на певні категорії споживачів, засад формування політики, організації діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, приділяли увагу зарубіжні науковці: Дж. Маккартрик (маркетинг соціальних послуг); Р. Тофтїсова-Матерон (ліцензування соціальних послуг); М. Дімітрова (соціальне контрагування у сфері соціальних послуг).

Дане питання досліджували вітчизняні науковці: О. Берданова (дослідження сутнісного змісту поняття "соціальні послуги"); С. Мельник, К. Дорошенко, В. Журавська (стандартизація соціальних послуг); І. Грига,

Міщенко Катерина Семенівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного менеджменту і політики зайнятості, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України (Київ).

Mischenko, Kateryna Semenivna, PhD (PA), Docent, Department of Administrative Management and Employment Policy, Ukrainian State Employment Service Training Institute (Kyiv).

© Міщенко К.С., 2014

© Mischenko, K.S., 2014

І. Зверєва, М. Лукашевич, М. Туленков, Н. Бондаренко (концептуальні засади, менеджмент соціальної роботи), І. Гнибіденко, Н. Кабаченко, М. Кравченко, Т. Семигіна, О. Іванова, М. Савчук, Н. Комарова (державна політика у сфері соціального захисту та соціальних послуг, реформування системи соціального обслуговування); Ю. Маршавін, Л. Фокас, Л. Ляміна, А. Казановський, М. Руженський (технології надання соціальних послуг, менеджмент соціальних послуг у сфері зайнятості). Питанням функціонування системи надання соціальних послуг у сфері соціального обслуговування приділяли увагу вчені О. Крентовська, Л. Ільчук, Ю. Кривобок та інші.

Невирішені частини проблеми. Незважаючи на вищезазначені дослідження сфери соціальних послуг, невирішеним залишається питання ідентичності та відмінностей між послугами сфери зайнятості і послугами сфери соціального обслуговування. Пошук спільного і відмінного між ними і обумовив вибір теми даного дослідження.

Метою статті є проведення порівняльного аналізу соціальних послуг, що надаються у сфері зайнятості населення, зокрема центрами зайнятості, та у сфері соціального обслуговування громадян, які потрапили у складні життєві обставини й опікуються територіальними центрами соціального обслуговування (надання соціальних послуг).

Виклад основного матеріалу. Україна, відповідно до Конституції, є соціальною державою, в якій, насамперед, захищаються основні права і свободи людини, а також суспільні інтереси. Одним із таких прав є право громадян на соціальний захист, яке гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Домінуючою формою соціального захисту в Україні залишаються матеріальне забезпечення та пільги, а соціальні послуги – порівняно нова форма соціального захисту, яка ще недостатньою мірою охоплює найбільш соціально незахищені категорії громадян. Проте соціальні послуги, орієнтовані на зниження вразливості людини та профілактику ризиків, є економічно вигіднішим і дієвішим механізмом для забезпечення благополуччя, ніж розширення обсягу грошових допомог. Західні країни вже давно оцінили переваги такого механізму. Так, на початку ХХІ ст. в США на сферу послуг припадало 73% робочих місць, у Німеччині – 41%, в Італії – 35%. Частка сфери послуг у структурі ВВП у США складає 80% (зайняті 75% працівників), у країнах Західної Європи – 67–71% (понад 60%) [6]. В Україні ці показники поки що менші.

Сутність поняття “послуги” розглядається дослідниками з різних позицій:

- послуги – це дії або робота, запропонована однією стороною іншій. Продукти послуги нематеріальні, невловимі;

- послуги – це економічні дії, що створюють цінність і забезпечують вигоду клієнтам у певний час, у певному місці як результат досягнення бажаних змін на користь одержувача послуг;

- послуги – це різновид продукту праці, зроблений для продажу чи призначений для споживання, який є товаром. Тобто послуги виступають самостійною групою товарів. При цьому немає великого значення, хто оплачує цей товар – безпосередньо споживач чи інший суб'єкт (держава, недержавна чи благодійна організація).

Послуги розрізняються для споживача як платні чи безкоштовні, але за своїм характером вони є продуктом праці і завжди мають свою ціну. Головна роль послуги як продукту – у можливості задоволення потреб її споживача [1].

Частина науковців схильна вважати соціальними усі послуги, надання яких сприяє реалізації соціальних прав особи. Інші вважають соціальними ті послуги, що надаються у соціальній сфері. Незважаючи на те, що в українському законодавстві термін “соціальні послуги” досить широко застосовується у низці законодавчих актів як загальної дії, так й у спеціальних законах, офіційне його тлумачення міститься лише в законі “Про соціальні послуги”. Відповідно до цього документа “соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем” [4].

Гарантовані державою соціальні послуги у сфері зайнятості надаються в Україні державною службою зайнятості – безпосередньо центрами зайнятості, зокрема базовими. Перелік видів соціальних послуг наведено у ст. 7 закону “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” [2], згадуються послуги й у ст. 9 закону “Про зайнятість населення” [3].

Послуги у сфері соціального обслуговування осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, держава забезпечує за допомогою територіальних центрів соціального обслуговування (далі – територіальні центри соціальних послуг).

Незважаючи на те, що закон “Про соціальні послуги” вважається рамковим для всіх соціальних послуг, застосовувати наведене у ньому визначення “соціальні послуги” для сфери зайнятості не зовсім коректно. Зокрема згідно із цим документом право клієнтів сфери зайнятості, серед яких – зареєстровані безробітні, роботодавці, особи, які шукають роботу або які хочуть її змінити, на отримання соціальних послуг виникає через те, що вони “перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самостійно подолати” [4]. Відносно згаданих категорій довести правомірність виникнення їх права на соціальні послуги фактом *перебування у складних життєвих обставинах, і тим більше – нездатністю подолати такі обставини самостійно*, досить важко. Право клієнтів сфери зайнятості на соціальні послуги визначено законодавством, що регулює питання державного соціального страхування на випадок безробіття. Щодо сфери соціального обслуговування, то застосування визначення, що таке “соціальні послуги”, включене до закону “Про соціальні послуги”, для цієї сфери є прийнятним. Наведене свідчить про наявну можливість подвійного тлумачення визначеного у законодавстві поняття “соціальні послуги”, тому існує потреба у більш чіткому його формулюванні.

Для чіткого розмежування цих двох різновидів соціальних послуг варто застосовувати відмінності у джерелах їх фінансування. Фінансовою основою соціальних послуг у сфері зайнятості є страхові видатки, що накопичуються у Фонді загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Соціальні послуги у сфері соціального обслуговування

фінансуються за кошти 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.

На ринку праці, де діють центри зайнятості як його суб'єкти, надаються соціальні послуги, що сприяють зайнятості. Кінцевий результат таких послуг – праця на власну користь і на користь суспільству. У процесі праці виробляються суспільні блага. Сфера соціального обслуговування (соціальних послуг), що сьогодні формується в Україні, є фактично ринком соціальних послуг, надання яких забезпечують переважно територіальні центри соціальних послуг. Вони є суб'єктами даного ринку. Ці установи надають громадянам соціальні послуги, які сприяють пристосуванню людини до подальшої життєдіяльності. Кінцевий результат таких послуг – забезпечення існування людини (індивіда) у суспільстві, реалізація ним права на життя. Однак суспільні блага при цьому не виробляються. Замість них досягається суспільний спокій, соціальна рівність, соціальна відповідальність, соціальна стабільність. Наведене дає підстави стверджувати про існування суттєвої різниці між послугами, які надають центри зайнятості, і послугами, які надають територіальні центри соціальних послуг.

Поряд з цим між ринком праці та ринком соціальних послуг існує взаємозв'язок. На ринку праці товаром виступає робоча сила, на ринку соціальних послуг товаром є послуги робочій силі. Зокрема послуги територіальних центрів сприяють тому, щоб їх підопічні, які у минулому були робочою силою, перетворилися з робочою силою (товару) у споживача товару (послуг). На цьому прикладі прослідковується взаємозв'язок ринку праці з його активною робочою силою, послугами, що сприяють зайнятості, та ринком соціальних послуг з його *бувшою робочою силою і послугами, що сприяють життєзабезпеченню*.

Якщо порівняти ефективність (результативність) соціальних послуг, що сприяють зайнятості (послуги центрів зайнятості), та соціальних послуг, що сприяють життєзабезпеченню (послуги територіальних центрів), то вони також різняться. Ефективність перших вимірюється зростаючими показниками рівня зайнятості, працевлаштування, зменшенням безробіття. У той же час показниками ефективності других є безперешкодний доступ до послуг, рівень охоплення ними всіх, хто потребує, відсоток задоволення потреби тощо.

Суттєвою відмінністю соціальних послуг, що надаються у сфері зайнятості та у сфері соціального обслуговування, є характер їх впливу на соціальні проблеми, які викликають потребу в послугах. Для сфери соціального обслуговування притаманним є екстенсивний, терапевтичний характер послуг, які "лікують", а не запобігають соціальним "хворобам", що властиво для "медичної" моделі послуг. Соціальні послуги сфери зайнятості відзначаються інтенсивністю впливу, активізацією власних зусиль з метою якнайшвидшого працевлаштування їх споживача, що свідчить про належність до "економічної" моделі, яка запобігає соціальним проблемам.

Однією з відмінностей послуг сфери зайнятості та сфери соціального обслуговування є їх різна організацій-

но-правова приналежність. Послуги державної служби зайнятості гарантовані державою законодавчо [2; 3], є безоплатними, надаються державними установами – центрами зайнятості, а фахівці, які там працюють, є державними службовцями. Такі послуги належать до *державних соціальних послуг*. Право на соціальні послуги у сфері соціального обслуговування гарантоване законом "Про соціальні послуги", надаються вони територіальними центрами соціальних послуг, що належать до комунальних установ, а фахівці, які там працюють, не мають статусу державних службовців. Тобто послуги територіальних центрів належать до *муніципальних (комунальних) соціальних послуг*.

За своєю природою послуги сфери соціального обслуговування є суто сервісними (обслуговуючими). Характер впливу на особу, яка отримує такі послуги, пасивний, споживчий. Соціальні послуги, що надаються у сфері зайнятості, за характером дії є спонукальними, рушійними, мотиваційними. Вони спонукають особу, яка їх отримує, до самостійних дій щодо працевлаштування. Їх роль, порівняно з послугами територіальних центрів, не пасивна, а активна.

Оцінювання проявів ідентичності та відмінностей між соціальними послугами сфери зайнятості та сфери соціального обслуговування представлено у табл. (див. С.56).

Проведений аналіз соціальних послуг, що надаються у сферах зайнятості та соціального обслуговування, виявив певну ідентичність та суттєві відмінності між ними. Спільними рисами для обох сфер надання соціальних послуг є відсутність конкуренції, що пов'язане з недостатньо розвинутою мережею недержавних закладів, які їх надають.

Висновки та пропозиції. Отже орієнтованість на задоволення потреб отримувачів послуг, адресність та ефективність їх надання, забезпечення якості соціальних послуг, використання кращого досвіду є актуальними завданнями як для сфери зайнятості, так і для сфери соціального обслуговування. Поряд з цим активне залучення отримувача послуг до розв'язання власних проблем, легка доступність, прозорість та підзвітність системи надання соціальних послуг, яких вдалося досягти у сфері зайнятості, ще не стали пріоритетними для сфери соціального обслуговування. Одночасно децентралізація системи надання соціальних послуг, створення для надавачів соціальних послуг усіх форм власності рівних умов на ринку послуг, які набули поширення у сфері соціального обслуговування, не властиві сфері зайнятості.

Підвищення ефективності послуг сфери зайнятості на сьогоднішньому етапі її розвитку пов'язане, перш за все, із упровадженням новітніх технологій надання соціальних послуг суб'єктам ринку праці. Єдина технологія надання соціальних послуг населенню, забезпечена інформаційною підтримкою Єдиної інформаційно-аналітичної системи, дозволила значно збільшити рівень працевлаштування безробітних, скоротити терміни пошуку роботи, позбавитися черг у центрах зайнятості, скоротити бюрократизм в їх діяльності. Для подальшого удосконалення системи надання соціальних послуг у сфері зайнятості пропонується доповнити перелік соціальних послуг,

Ідентичність та відмінності між соціальними послугами

Фактор, за яким оцінювались послуги	Соціальні послуги у сфері зайнятості	Соціальні послуги у сфері соціального обслуговування
Законодавчі засади надання соціальних послуг	Визначені в законах "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" та "Про зайнятість населення"	Визначені у законі України "Про соціальні послуги"
Організаційно-правова форма послуг	Державні соціальні послуги, надаються державними установами – центрами зайнятості	Комунальні (муніципальні) соціальні послуги, надаються комунальними установами – територіальними центрами соціальних послуг
За сутнісним змістом	Соціально-економічні, допоміжні	Соціальні, сервісні
За дією	Активні (участь споживача максимальна)	Пасивні (участь споживача мінімальна)
Механізми реалізації	Соціально-економічні	Соціальні
За характером впливу	Мотивують, спонукають споживача до активності, самостійних дій	Підтримують, пристосовують до навколишнього середовища, забезпечують обслуговування
Дія на потенційні можливості споживача	Сприяють активізації власних потенційних можливостей	Споживаються з метою адаптації до навколишнього середовища, побуту, суспільства
Поведінка в умовах ринку	Передбачають вихід споживача на ринок праці	Передбачають вихід споживача на ринок соціальних послуг
Характер впливу на суспільні блага	Сприяють створенню суспільних благ	Споживають суспільні блага
Кінцева мета	Забезпечення зайнятості, працевлаштування	Забезпечення життєвого функціонування
Вартість для споживача послуг	Безплатні	Безплатні, платні, з диференційованою оплатою
Механізми реалізації	Забезпечуються через механізм соціального страхування на випадок безробіття	Забезпечуються через механізм розподілу міжбюджетних трансфертів
Інструменти реалізації	Соціально-економічні	Соціальні
Джерела фінансування	Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття	Кошти державного та місцевого бюджетів, спеціальних фондів, ПОУ, благодійної допомоги (пожертвувань), одержувачів соціальних послуг, плата за соціальні послуги та інші джерела
Конкуренція на ринку соціальних послуг з недержавними суб'єктами – надавачами послуг	Значна перевага у наданні соціальних послуг центрів зайнятості перед недержавними агенціями	Конкуренція територіальних центрів соціальних послуг і недержавних суб'єктів практично відсутня
Обсяги охоплення населення, яке потребує послуг сфери зайнятості	Практично не обмежені	Суттєво обмежені розміром міжбюджетного трансферту
Варіабельність видів соціальних послуг та їх перелік	Види і перелік послуг строго універсальні для всіх державних суб'єктів (центрів зайнятості), обмежені законодавством, змінюватися залежно від території не можуть	Види послуг визначені законодавством, однак їх перелік відкритий, може змінюватися залежно від потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у послугах
Зміст послуг	Послуги однотипні, уніфіковані, описані в єдиній технології надання соціальних послуг. Власне стандарти послуг відсутні	Законодавством передбачено, що зміст послуг визначатиметься в державних стандартах соціальних послуг, розробку яких на даний час розпочато
Оцінка якості соціальних послуг	Законодавчого закріплення критеріїв якості соціальних послуг немає	Законодавством передбачено розробку показників якості соціальних послуг

Фактор, за яким оцінювались послуги	Соціальні послуги у сфері зайнятості	Соціальні послуги у сфері соціального обслуговування
Механізм соціального замовлення на соціальні послуги	Законодавством не передбачено	Законодавством передбачено соціальне замовлення, у деяких регіонах розпочато його впровадження
Місце отримання соціальних послуг	Отримати соціальні послуги можна у будь-якому базовому центрі зайнятості України, оскільки створено єдину базу даних	Отримати соціальні послуги можна тільки за місцем реєстрації проживання. Єдина база даних відсутня
Інформаційне супроводження системи соціальних послуг	Система інформаційного супроводження технології надання соціальних послуг (ЄІАС.NET) охоплює центри зайнятості всіх рівнів	Єдина інформаційна система соціальних послуг відсутня, що значно ускладнює обмін даними між надавачами соціальних послуг, суб'єктами управління у сфері соціальних послуг

Джерело: розроблено автором

наведений у ст. 7 закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, таким їх видом, як “послуга роботодавцям з добору працівників”. Підвищення якості соціальних послуг стримується відсутністю об’єктивних показників оцінювання якості, тоді як для послуг сфери соціального обслуговування вони вже розроблені, триває їх впровадження. Для більшої самостійності центрів зайнятості пропонується надати їм право розробляти та застосовувати нові види (моделі) соціальних послуг. Зазначене, на думку автора, потребує внесення змін до переліку видів соціальних послуг (ст. 7 закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”). Зокрема перелік послуг варто зробити відкритим, доповнивши його пунктом “інші соціальні послуги”.

Аналогічні завдання постають перед сферою соціального обслуговування, яка має перебудувати свою діяльність щодо надання соціальних послуг відповідно до європейських стандартів. Серед пріоритетних завдань – децентралізація та деінституціоналізація системи соціальних послуг, визначення потреб у соціальних послугах на рівні громади, де безпосередньо проживають споживачі цих послуг, забезпечення безперешкодного доступу до послуг усіх, хто їх потребує, перехід від фінансування закладів і установ, що надають послуги, до фінансування власне послуг, залучення до надання послуг недержавних суб’єктів, закупівля послуг на відкритих конкурсах, соціальне замовлення на послуги, розробка та запровадження у практику роботи державних стандартів соціальних послуг, критеріїв їх якості. Ці положення знайшли відображення у Стратегії реформування системи надання соціальних послуг та в плані заходів щодо її реалізації, затверджених Урядом на період до 2016 року.

Список використаних джерел

1. Берданова О.В. Специфіка змісту поняття “соціальні послуги” в Україні на сучасному етапі / О.В. Берданова // Держава та регіони. Серія Державне управління. – 2003. – №2. – С. 4–6.
2. Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” [Електронний

- ресурс]: [прийнятий 2 берез. 2000 р.] за станом на 3 серп. 2014 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14
3. Закон України “Про зайнятість населення” [Електронний ресурс]: [прийнятий 5 лип. 2012 р.] за станом на 6 верес. 2014 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17
 4. Закон України “Про соціальні послуги” [Електронний ресурс]: [прийнятий 19 червн. 2003 р.] за станом на 18 жовт. 2014 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15
 5. Чухно А.А. Современный финансово-экономический кризис: природа, пути и методы его преодоления / А.А. Чухно // Экономика Украины. – 2010. – №1.
 6. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / Ж. Анселен, И. Боде, М. Муди и др.; под ред. И. Фулц, М. Трейси. – М. : МОТ, 2008. – 135 с.

Стаття надійшла 08.10.2014