

Катерина Міщенко,
заступник директора

Департаменту у справах людей похилого віку
та соціальних послуг - начальник відділу
розвитку надання соціальних послуг
за місцем проживання Міністерства праці
та соціальної політики України

Теоретико-методологічні аспекти організації обліку потреб населення в соціальних послугах

Відображено теоретичні підходи щодо організації обліку потреб населення у соціальних послугах як важливої складової соціальної роботи в умовах реформування системи соціальних послуг в Україні. Розглянуто функцію обліку, його місце в системі та циклах управління, процеси регулювання та прийняття рішення з урахуванням потреб у соціальних послугах, особливості формування об'єкта та суб'єкта управління у цій сфері.

Акцентується увага на необхідності досягнення достатнього рівня організації обліку потреб населення у соціальних послугах на всіх рівнях управління. Наведено результати теоретичних розробок оперативного та статистичного обліку, його зміст, функції, властивості.

Ключові слова: соціальні послуги, реформування системи соціальних послуг, облік, організація обліку індивідуальних потреб у соціальних послугах.

Theoretical approaches to organization of registration of people's needs in social services are reflected in the article. Social services are an important element of the social work especially in the conditions of reforming. The author examines function of registration, its place in the system of management, in the process of making decision. Special accent is made on necessity to achieve appropriate level of organization of registration of people's needs in social services in all spheres of management. The results of theoretical researches, current and statistical registration, its contents, functions and peculiarities are represented in the article. *Key words:* social services, social services system reform, registration, organization of registration of people's needs in social services.

Основною метою соціально орієнтованої держави є постійне покращення добробуту людей, задоволення їх матеріальних, духовних потреб шляхом реалізації гарантованих Конституцією соціальних пільг та гарантій, зокрема забезпечення права громадян на соціальне обслуговування та отримання соціальних послуг відповідно до потреб.

Останнім часом зростає кількість людей, які потребують соціального обслуговування, отже, зростає й попит на соціальні

послуги. Зазначене потребує удосконалення системи соціального обслуговування, збільшення кількості та видів послуг, а відтак і видів діяльності з їх надання. Стає нагальною не лише потреба в чіткому функціонуванні цілісної системи соціального обслуговування, а й у наявності певного механізму визначення потреб населення у послугах, їх обліку, що забезпечить створення системи послуг, яка відповідатиме потребам людей та суспільства в цілому.

Постановка проблеми та її актуальність. Питання обліку як однієї з функцій управління завжди викликало і продовжує викликати практичний інтерес. Розгляду сутності обліку, його функцій, змісту та видів присвячені численні наукові дослідження. Значний внесок у розробку питань обліку зробили вітчизняні вчені І.Малишев, П.Німчинов, Я.Соколов, Є.Мізіковський, Р.Хом'як, Ф.Бутинець, Л.Радецька, Л.Овод, С.Голов, О.Крушельницька, Д.Мельничук та ін.

Дослідженню окремих практичних аспектів обліку потреб уразливих категорій населення у соціальних послугах присвячені роботи вітчизняних науковців та фахівців із соціальної роботи І.Григи, Т.Семигіної, Н.Кабаченко, Г.Нечай, О.Іванової, Р.Кравченко, Л.Скоропади, Л.Сідельник тощо, зарубіжних учених і дослідників Е.Феоктистової, Т.Холланд, М.Петчерс, Дж.Хопса, Е.Пиндерх'юз, К.Ньюман тощо.

Водночас теоретичний бік цього питання поки що не знайшов відповідного розгляду і розробки, хоча здійснити це, безумовно, необхідно, у першу чергу для підвищення ефективності обліку. Актуальність питання обліку пояснюється тим, що належний рівень його організації є передумовою і підґрунтям для досягнення результативності інших функцій управління - аналізу, оцінок, планування, контролю, прогнозування тощо.

Мета та завдання даного дослідження - окреслити теоретико-методологічні аспекти обліку потреб у соціальних послугах осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, обґрунтувати підходи щодо визначення найбільш прийнятних форм та методів організації обліку, визначити його роль та місце в системі управління.

Вклад основного матеріалу. Процеси, що відбуваються у соціальній сфері, мають системний характер. Їх позитивні та негативні прояви поширюються на всі елементи системи і рівною

мірою торкаються організації обліку потреб населення у соціальних послугах. У зв'язку з цим мають значення різного роду чинники, на фоні яких розглядається поставлена проблема. Слід відзначити, що вітчизняну систему соціального обслуговування громадян, які належать до уразливих категорій населення, успадковано від колишнього СРСР і до сьогодні вона переважно залишається незмінною. Таке явище малозрозуміле на фоні радикальних економічних і соціальних змін, що відбулися за часів незалежності України.

Разом з тим на початку нового тисячоліття органи влади, політичні партії, інші громадські об'єднання почали робити практичні кроки, спрямовані на виправлення ситуації, що виникла. Вони стосуються створення необхідної законодавчої та нормативно-правової бази, удосконалення соціальної інфраструктури і т. ін. При цьому основну увагу приділено питанням формування в Україні системи надання соціальних послуг, орієнтованої на міжнародні стандарти діяльності у цій сфері. На формування державної системи соціальних стандартів спрямовано Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III [1], який передбачає розробку та застосування дев'яти державних соціальних стандартів: у сфері доходів; у сфері соціального обслуговування; житлово-комунального господарства; транспортного обслуговування та зв'язку; охорони здоров'я; освіти та забезпечення навчальними закладами; культури, фізичної культури та спорту; побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування; соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

На виконання цього Закону наказом Мінпраці від 17 червня 2002 р. № 293 було затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів [3], а наказом від 8 грудня 2006 р. № 462 - Нормативи мінімального споживання при наданні соціальних послуг громадянам похилого віку та інвалідам в установах системи Мінпраці [4].

Після ухвалення Закону України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р. № 966-III [2] актуальним стало питання якості надання соціальних послуг, організації їх обліку.

Незважаючи на те, що облік, на перший погляд, - начебто просте питання, однак він, будучи функцією управління, пов'язаний з необхідністю дотримання низки вимог, зумовлених

його специфікою, особливостями організації тощо. Це вимагає формування обліку як об'єкта управління, потребує визначення притаманних йому функцій управління і структури всього циклу управління відносно досить вузького сектора обліку - потреб населення в соціальних послугах. Тут варто зауважити, що в циклі управління системою надання соціальних послуг облік не є кінцевою стадією, а скоріше, навпаки.

У практиці управління використовуються три види обліку оперативний, бухгалтерський, статистичний. Для обліку потреб населення у соціальних послугах використовується оперативний та статистичний види.

Оперативний облік пов'язаний з наглядом за наданням соціальних послуг, з операціями з їх обліку безпосередньо після їх надання, з обліком звернень щодо потреби у наданні послуг. Таким чином, оперативний облік є початковим елементом процесу його організації. Від точності функціонування цієї ланки управління залежать об'єктивність і повнота інформації. У процесі оперативного обліку стає можливим також здійснення контролю якості та доцільності надання соціальних послуг.

Статистичний облік є засобом відображення кількісного боку надання соціальних послуг. Якісний бік соціальних послуг у ході статистичного обліку характеризується їх видами, трудоемністю, вартістю, результативністю для споживача послуг, ефективністю для суспільства в цілому. Статистичний облік забезпечує отримання відомостей про показники обсягу та якості наданих соціальних послуг на центральному, регіональному та адміністративно-господарському рівнях управління. Таку послідовність дій можна зобразити у вигляді ланцюжка: суб'єкт соціального обслуговування і надання соціальних послуг - місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування - центральний орган виконавчої влади.

У процесі статистичного обліку в полі зору мають бути як ті, хто звернувся за соціальними послугами, так і структурні підрозділи з їх надання та організація в цілому в різні періоди її діяльності.

Облік як функція управління є відносно уособленим напрямом управлінської діяльності. У зв'язку з цим реалізацію функції обліку можна уявити у вигляді певного замкненого контуру, в якому циклічно повторюються процеси отримання та переробки інформації, її аналіз, ухвалення рішень, доведення їх

до виконавців. Інформація про реєстрацію звернень населення за соціальними послугами систематизується, аналізується та узагальнюється. Прийняте рішення за результатами узагальнення являє собою розробку заходів впливу на процеси удосконалення задоволення потреб населення в соціальних послугах. Ключовим моментом у контурі даної функції управління є доведення рішення до виконавців. У цьому, власне, полягає управлінський вплив.

Як і в будь-якій системі управління, у системі обліку має бути об'єкт управління та суб'єкт управління. У даному випадку об'єктом управління є облік потреб населення у соціальних послугах, а в ролі суб'єкта управління виступають спеціальні структури, що здійснюють функцію управління обліком.

При визначенні підпорядкованості суб'єкта обліку важливо, щоб орган управління ним був не тільки компетентним, здатним здійснювати кваліфіковане керівництво, а й економічно зацікавленим в управлінні суб'єктом. Зрозуміло, що формування об'єкта обліку є початковим процесом його організації. Система обліку має бути багаторівневою, мати можливість отримувати значення вихідних змінних обліку, зокрема кількість, якість, час звернень населення за соціальними послугами, стан задоволення в них суспільної потреби та окремих фізичних осіб. При неправильному, недостатньо обґрунтованому формуванні суб'єкта обліку будь-які заходи щодо вдосконалення апарату управління ним не даватимуть належного ефекту. При організаційному проектуванні суб'єкта управління обліком слід намагатися врахувати його вплив на ефективність функціонування всієї системи надання соціальних послуг, на процес постійного поліпшення їх якості. При цьому необхідно брати до уваги такі чинники, як обсяг потреб у соціальних послугах, їх спрямованість за видами послуг, чисельність соціальних працівників, вартість основних фондів, обігових коштів і послуг, номенклатура, технічні засоби, що використовуються в процесі надання послуг, тривалість циклів послуг, їх сезонність тощо.

Для практичного вирішення питань, пов'язаних з організацією обліку потреб населення у соціальних послугах, необхідно, у першу чергу, надати процесу організації обліку певну цілеспрямованість, забезпечити обґрунтування формування об'єкта обліку і системи визначення потреб

населення в соціальних послугах з наперед заданими характеристиками, організаційними параметрами системи. Доцільним видається комплексний підхід, який передбачає вирішення організаційних питань одночасно для суб'єкта та об'єкта управління, статичної та динамічної організації кожної ланки й системи в цілому. Необхідні також організаційні рішення щодо визначення змісту функцій, структури та організаційних форм управління, складу, чисельності, організації праці працівників. Вони потрібні також для встановлення переліку організаційних документів, які визначають розподіл обов'язків, прав і відповідальності, загальної регламентації процесу обліку і визначення потреб населення у соціальних послугах за документами методичного і інструктивного характеру, правилами, нормативами, які визначають виконання тих чи інших функцій та взаємодію функціональних ланок.

Функції управління обліком потреб населення у соціальних послугах можна класифікувати за двома ознаками: *соціальною*, що дає змогу аналізувати категорії громадян, які потребують соціальних послуг, формувати їх контингент, розвивати кількісну та видову складові системи надання соціальних послуг, сприяти процесу постійного поліпшення їх якості; *організаційною*, що дає можливість створювати, підтримувати та удосконалювати порядок функціонування системи не тільки обліку потреб населення у соціальних послугах, а і, певною мірою, всієї системи соціальних послуг у складі системи соціального обслуговування.

Динаміка управління процесом обліку потреб населення у соціальних послугах виявляється у зміні складу показників обліку й стану потреб за часом. Облік як функція управління реалізується в системі управління власне процесом надання соціальних послуг залежно від потреб в них населення. Потрібно відзначити, що процес обліку потреб населення у соціальних послугах є сукупністю періодично прямуючих одна за однією складових, що в кінцевому результаті утворює цикл управління. Цими складовими є: а) отримання інформації (звернення за соціальними послугами); б) обробка інформації управлінською ланкою з метою прийняття рішення, пов'язаного з підвищенням рівня задоволення потреб населення у соціальних послугах та удосконаленням організації обліку таких потреб; в) передача рішення для реалізації шляхом розробки відповідних заходів, їх планування або вжиття інших адекватних заходів.

Особливе місце в процесі реалізації функції управління належить ухваленню рішення стосовно обліку потреб населення у соціальних послугах.

Поняття "ухвалення рішення" у даному випадку можна визначити як свого роду процес виявлення зв'язку між існуючим станом обліку потреб населення у соціальних послугах і бажаним в напрямі його вдосконалення. Наприклад, об'єктивізації обліку, або оптимізації методики реєстрації потреб у соціальних послугах, або оперативності обліку тощо. Рішення, крім бажаного стану системи обліку, може бути спрямовано на поглиблення аналізу, конкретизацію узагальнень, розробку заходів загального характеру, конкретних заходів щодо поліпшення соціального обслуговування і надання соціальних послуг, їх якості, ефективності та результативності планування.

Необхідність розробки рішення в процесі обліку потреб населення у соціальних послугах викликана динамікою обліку, появою на вході та виході збурюючих дій (небажані, негативні явища, що відхиляють систему обліку від досягнення мети). Процес розробки рішення полягає в діяльності, спрямованій на досягнення суб'єктом обліку цілей, визначених ним з метою вирішення проблем. Розробці рішення передують його підготовка, суть якої полягає в послідовних діях, у результаті чого формується початкова інформація для досягнення бажаного стану об'єкта управління. Зокрема, здійснюються формування цілей, виявлення, осмислення та обґрунтування проблеми, вибір критеріїв рішення, робота з інформацією, пошук можливих варіантів вирішення проблеми. Реалізація рішення є комплексом дій, пов'язаних із здійсненням управлінського впливу за певним організаційним планом. Як організаційно-управлінський продукт рішення може характеризуватися своєчасністю, актуальністю, оперативністю, дієвістю, точністю, результативністю.

Організованою систему обліку можна вважати, якщо: а) визначено її межі - встановлено, скільки елементів її утворює; б) визначено змінні (характеристики) елементів, що її утворюють; в) передбачено спосіб дії кожного елемента і схему їх взаємодії. Методика організації обліку потреб населення у соціальних послугах має бути спрямованою на забезпечення організованості процесу обліку, тобто на наявність певного порядку або ступеня його впорядкованості, у тому числі в структурі обліку та його функціонуванні.

Висновки. Висвітлені в межах розуміння функції обліку теоретичні аспекти обліку потреб населення в соціальних послугах з позиції організації цього процесу та управління ним можуть мати певне практичне значення.

Зокрема, характерна особливість обліку потреб населення в соціальних послугах полягає в тому, що він одночасно є початковою стадією процесу надання соціальних послуг і початковою стадією процесу їх планування. У цьому виявляється відмінність обліку потреб у соціальних послугах від "класичного обліку", згідно з яким ця функція управління (обліку) є кінцевою стадією. Звідси випливає потреба в одночасній організації обліку як потреби населення в соціальних послугах, так і показників щодо фактично наданих послуг.

У складі суб'єкта з обліку необхідна організація двох структурних ланок - ланки, що здійснює оперативний облік, і ланки, що здійснює статистичний облік. У такому випадку буде віддзеркалюватися як якісний бік надання соціальних послуг - види, трудоемність, вартість, результативність, попит, так і кількісна - показники обсягів та якості послуг, продуктивності.

Доцільна конкретизація замкнутого контуру реалізації функції обліку - циклічні процеси отримання та обробки інформації, прийняття і виконання рішень з подальшою систематизацією, аналізом і узагальненням випадків звернень населення за соціальними послугами.

Практичні підходи вбачаються й відносно формування об'єкта надання послуг, визначення його економіко-організаційних меж, підлеглості, цілей, рівнів обліку, критеріїв організаційного виділення суб'єкта обліку як об'єкта управління.

У процесі організації обліку слід визначити його вплив на всю систему надання соціальних послуг з урахуванням обсягів потреб у них, спрямованості за видами, чисельності соціальних працівників, вартості основних фондів, обігових коштів і послуг, номенклатури послуг, технічних засобів, тривалості циклів послуг, сезонності. Не виключено, що немає необхідності в організації нових суб'єктів обліку, натомість доцільно модернізувати вже існуючі.

Таким чином, практичні відповіді на питання методичного вирішення проблем організації обліку потреб населення у соціальних послугах певною мірою перебувають у теоретичній площині. На нашу думку, теоретичні підходи, висвітлені в цій

статті, можуть бути корисними з точки зору їх застосування для якісної та ефективної побудови обліку потреб у соціальних послугах.

Перспективи подальших досліджень щодо обліку потреб уразливих категорій населення в соціальних послугах вбачаються в практичній площині і полягають у розробці прийнятних методик організації обліку, визначенні структурних і організаційних форм управління обліком, загальної регламентації цього процесу, розробці організаційних документів, визначенні прав і відповідальності працівників, задіяних у процесі обліку потреб уразливих категорій населення в соціальних послугах.

Список використаних джерел

1. Закон України про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. - Режим доступу : <http://zacon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>

2. Закон України про соціальні послуги. - Режим доступу : <http://zacon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>

3. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів : затв. наказом М-ва праці та соц. політики України від 17 черв. 2002 р. № 293. - Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data/base44/ukr44342.htm>

4. Нормативи мінімального споживання при наданні соціальних послуг громадянам похилого віку та інвалідам в установах системи Мінпраці : Наказ Мінпраці України від 8 груд. 2006 р. № 462. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=98936864

5. Про хід реформування сфери надання соціальних послуг : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 13 жовт. 2006 р. № 380. - Режим доступу : <http://www.ngo.dn.ua/doc.reform.doc>