

Николаєва В.І.

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

Суровцева І.Ю.

ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЯКІСТЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК ЧИННИК КОНКУРЕНТОЗДАТНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

У статті досліджено проблеми оптимізації контрольно-наглядових інструментів, які сприяли б підвищенню ефективності та дієвості відповідних механізмів державного контролю за якістю надання соціальних послуг на прикладах зарубіжного досвіду європейських транзитивних та інших країн. Доведено, що контроль є однією із головних функцій державного управління системою соціальної роботи, що виконує зворотний зв'язок органів державного управління з об'єктами соціальної роботи з метою отримання об'єктивної інформації щодо прийняття і реалізації управлінських рішень. Функція контролю передбачає встановлення відхилень органами державного управління при реформуванні системи соціальної роботи та коригування управлінських впливів. Розкрито ефективність системи контролю, що характеризується такими параметрами: стратегічна спрямованість, орієнтація на результати, інтерпретація отриманих результатів, своєчасність, гнучкість, простота, економічність (переваги від контролю мають бути більшими, ніж витрати на його здійснення).

Виокремлено критерії оцінки результативності соціального обслуговування і використання контрактного фінансування, соціологічних опитувань, які дозволяють проаналізувати статистичні показники ефективності соціальних послуг і залучення недержавного сектору до надання якісних соціальних послуг.

Підкреслено актуальність запровадження стандартів якості соціальних послуг кількох рівнів: мінімальні стандарти, стандарти прийнятної діяльності, стандарти кращих практик. Визначено засоби контролю, що здійснюються спеціалізованими установами, сервісами та персоналом та можливості їх інтеграції в бізнес-процеси, що і є підґрунтям конкурентоздатності соціальної роботи. Акцентовано на запровадженні трьох категорій механізмів розгляду скарг як практики державного контролю. Розкриття критеріїв та індикаторів оцінки ефективності і якості надання державних послуг в системі соціальної роботи на місцевому рівні та незалежної оцінки якості надання послуг установами та підприємствами соціального обслуговування дозволяють визначити зони, які потребують пріоритетної уваги державної влади, сформулювати перелік заходів щодо підвищення результативності діяльності місцевих органів самоврядування, в тому числі з оптимізації діяльності органів і закладів системи соціальної роботи.

Ключові слова: соціальні послуги, система соціальної роботи, державний контроль, механізми контролю, стандарти якості соціальних послуг, транзитивні країни.

Постановка проблеми. Сучасна соціальна держава активно декларує турботливе ставлення до різних уразливих або маргіналізованих груп отримувачів соціальних послуг. Управління соціальних служб органів місцевого самоврядування загалом усвідомлюють потреби людей у соціальних послугах у своєму регіоні, але іноді не мають можливостей для забезпечення всіх потребуючих необхідними послугами через дефіцит фінансових ресурсів або нестачу чи низьку потужність організації, що надають соціальні послуги. Струк-

тура системи соціальних послуг, що надаються, задовольняє базові потреби (особливо у надзвичайних ситуаціях), але обсяг послуг досить звужений і не відповідає запитам нужденних. Така ситуація приводить до того, що клієнт, якому надали допомогу у складній життєвій ситуації (СЖО), повернеться до попереднього кризового стану через деякий час. Загалом спостерігається відсутність пролонгованих подальших послуг для відновлення ресурсів клієнтів, їх посткризовий патронаж та супровід.

Дотримання державних стандартів надання соціальних послуг сприяє мінімізації розриву між тим, що задекларовано у законі та його втіленням, це є своєрідним мірилом якості державного управління наданням соціальних послуг на макро-, мезо- та мікрорівні. Контроль є важливим інструментом для зменшення ризиків помилок, шахрайства та корупції у програмах соціального захисту. Що стосується соціальної допомоги, а особливо грошових трансфертів, механізми контролю та підзвітності зосереджені на двох основних сферах: а) потік інформації; б) потік коштів. Контроль існує в різних точках ланцюга надання послуг – від входу до бенефіціарів до їх виходу з соціальних програм. Контроль також важливий для забезпечення наявності та функціонування стимулів для постачальників соціальних послуг.

У зв'язку з цим засоби контролю тісно пов'язані з управлінням продуктивністю. Хоча термін «контроль» означає процеси зверху вниз від вищих рівнів уряду та/або управління програмами до нижчих ланок, на практиці контроль може розташовуватися як з боку пропозиції соціального захисту – між рівнями уряду або між ними, або з боку попиту – через канали для громадян і бенефіціарські програми для притягнення до відповідальності недоброякісних постачальників, а також за допомогою зворотного зв'язку, реєстрації та реагування на скарги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми використання різних форм і методів державного управління в соціогуманітарній сфері, зокрема в реалізації соціальної політики та в системі соціальної роботи, розкриваються у монографіях, окремих наукових та науково-методичних роботах І. Бандури, М. Головатого, Т. Ганслі, С. Горбатюк, О. Горпинич, Р. Греби, О. Дегтяра, Н. Діденко, К. Дубич, Н. Кривоконь, А. Крупник, Е. Лібанової, І. Лопатченко, Г. Лопушняк, О. Макарової, В. Никифоренка, Т. Семигіної, П. Ситника, П. Спікера, О. Стефанової, В. Трощинського, П. Шевчука, Ю. Юрченко, А. Ягодки, Л. Ярової та ін. У той же час питанням контролю якості соціальних послуг через призму конкурентноздатності наразі недостатньо розкрито у наукових працях сучасних українських дослідників.

Формулювання цілей статті. Головною метою статті є розкриття стану і проблем державних важелів контролю і впливу на якість соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Стратегії покращення надання соціальних послуг зазвичай підкреслюють центральну роль держави у їх фінансуванні, наданні та регулюванні. Держава

несе юридичну відповідальність за забезпечення дотримання основних прав людини до безпеки, освіти та охорони здоров'я. Держава також має хороші можливості для того, щоб відповісти на масштабні виклики ринкового неолібералізму у забезпеченні доступу до послуг для всіх груп одержувачів. Оскільки надання основних соціальних послуг є стрижневим завданням скорочення бідності, більшість аналітиків підкреслюють головну роль саме уряду в регулюванні, контролі та моніторингу надання послуг [1].

Нормативно-правовий механізм державного управління дозволяє встановити критерії якості наданих соціальних послуг незалежно від їх постачальника та цієї основи – прийняття рішення щодо надання субсидій або оплати державних контрактів за рахунок коштів відповідного бюджету, визначення нормативів фінансування послуг з публічних джерел у розрізі окремих категорій одержувачів послуг.

У транзитивних європейських країнах домінує нормативний метод контролю якості, пов'язаний з фінансуванням не соціальних послуг (що передбачає використання державних та муніципальних запитів провайдером на надання послуг), а фінансування надавачів соціальних послуг (що не завжди дозволяє забезпечити зв'язок між вимогами до дотримання стандарту надання послуг, їх кількісним, якісним характеристикам та виділеним обсягом бюджету).

О. Жук стверджує [2], що на сучасному етапі вирішальними організаційними інструментами контролю та забезпечення належного функціонування системи соціального захисту є моніторинг, контроль (нагляд), верифікація, аудит, інспектування, оцінювання якості та ефективності надання соціальних послуг. Це сприяє безболісному переходу від традиційної радянської моделі соціального обслуговування до сучасної системи соціальної роботи, спрямованої на турботу про особу в стані свідомого, мотивованого подолання складних життєвих обставин.

Так, наприклад, державне та муніципальне завдання відповідно до нормативних правових актів транзитивних країн та рекомендацій регіонів (муніципальних утворень) включає показники якості та обсягу послуг, порядок контролю за виконанням завдання, категорії осіб, які отримують послуги, порядок надання послуг, граничний рівень плати для населення (а для більшості одержувачів соціальних послуг така плата передбачена), періодичність та строки подання звітів про виконання завдання, інші вимоги до звітності [3].

Отже, держава через профільні міністерства розробляє критерії оцінки результативності соціального обслуговування, а саме: розширення доступності соціальних послуг, що відповідають стандартам їх надання, з урахуванням особистих потреб та переваг одержувачів; нівелювання різниці у доступі до якісних послуг залежно від рівня доходів одержувачів або їхніх рідних; зростання використання інноваційних форм та технологій соціального обслуговування; зміцнення матеріальної бази та забезпечення фінансової стійкості постачальників послуг довгострокового характеру; зростання задоволеності населення наданими послугами та тривалості життя; розширення чисельності зайнятих в економіці внаслідок наданих послуг.

Наразі актуальним виступає зарубіжний досвід прийняття стандартів якості соціальних послуг кількох рівнів:

- мінімальні стандарти (Minimum standards), що містять вимоги першого рівня, які дозволяють агенціям розпочати роботу з надання соціальних послуг. Вимоги встановлюються як у формі нормативно-правових актів, так і фізичних стандартів та стандартів безпеки;

- стандарти прийнятної діяльності (Acceptable performance standards), що передбачають наявність розробленої системи щодо визначення рівня послуг для кожної програми шляхом оцінювання отриманих результатів;

- стандарти кращих практик (Best practice standards), що визначають процеси, дотримання яких дозволить надати високоякісні послуги. Такі стандарти передбачають регулярне оцінювання послуг [4, с. 256–257].

За кордоном для забезпечення зв'язку між витрачанням бюджетних коштів та отриманим результатом (якісна послуга, що відповідає стандарту) найчастіше застосовується контрактне фінансування навіть для державних (муніципальних) постачальників послуг, у разі вимоги до якості послуги прописуються у договорі. Адміністративний орган, об'єднання громадян або представницька організація, що створює контрактні/договірні відносини, має залучати зацікавлені сторони з усіх секторів у процесі прийняття рішень. Це гарантує, що розроблена політика є збалансованою та заснованою на громадських інтересах.

Насамперед, необхідно зазначити ефективність використання соціологічних опитувань, за допомогою яких здійснюється дотримання принципів відкритості та доступності інформації про соціальну установу; оцінка ступеню комфорт-

ності умов та доступності отримання соціальних послуг, у тому числі для громадян з інвалідністю; відстеження часу очікування в черзі при отриманні соціальної послуги; виявлення рівня доброзичливості, ввічливості та компетентності працівників установ, рівня задоволеності якістю обслуговування в установі. Для того, щоб оцінити, наскільки добре країни світу підтримують постачальників соціальних послуг у сфері соціального догляду, закордонні фахівці розробили зведений індекс (Global Care Policy Index), який надає єдину чисельну оцінку підтримки та захисту в країні осіб, яких доглядають за місцем проживання та працівників, які виконують важливу, але часто невидиму роботу з догляду за дітьми, старими, людьми з інвалідністю та немічними категоріями всередині країни [5]. Але як зазначають критики, широкий спектр статистичних показників ефективності соціальних послуг спрямовані, в значній мірі, на відображення інтенсивної діяльності, а не до рефлексивного перегляду успіхів і невдач певних видів діяльності, проектів, і державної соціальної політики в цілому.

Традиційний SWOT аналіз також може бути проведений з організаціями, щоб визначити їх сильні та слабкі сторони, можливості та загрози. Такий аналіз оглядового типу слід проводити кожні три роки всіма підрозділами служби, а ринок соціальних послуг має бути проінформований про результати. Аналіз також сприятиме передовому досвіду надання послуг та включенням клієнтів у спільну діяльність з подолання СЖО. Доречним буде проводити систематичний самоаналіз в організаціях та оціночній діяльності комісій та агенцій, які беруть участь у нагляді за якістю послуг, формуючи міцну основу для аналізу забезпечення якості соціальних послуг.

Незалежна оцінка якості умов надання послуг організаціями соціального обслуговування є однією з форм громадського контролю та запроваджується з метою надання отримувачам соціальних послуг інформації щодо якості умов надання послуг організаціями соціального обслуговування.

Основна мета в напрямку залучення зацікавлених сторін у розвиток якості соціальних послуг може полягати в тому, щоб заохочувати участь окремих осіб, а також добровільних чи інших організацій у створенні та утриманні служб соціального забезпечення. Мета інклюзії, як зазначають експерти, полягає у покращенні якості та соціальної легітимності рішень шляхом збільшення залучення неурядового, приватного та державного секторів у підготовці та прийнятті рішень.

Залучення громадськості до прийняття рішень має бути відкритим, прозорим і гнучким, а отже її робота заснована на принципі належної практики залучення та активізації громади. Контракти (або меморандуми про співпрацю) можуть бути документами партнерства, що містять рекомендовані принципи, чіткі цілі відкритих взаємин та співробітництва. Належна практика залучення є основою для об'єднань громадян та державних установ розробити для себе конкретні рекомендації щодо інклюзії, знайти відповіді на питання, що виникають у практиці апробації.

Засоби контролю можуть здійснюватися спеціалізованими установами, сервісами та персоналом (наприклад, Соціальна інспекція, яка наглядає за програмами соціальних виплат у Румунії), або вони можуть бути інтегровані в бізнес-процеси (до речі, перехресні перевірки між базами даних). Так, слушним виглядає досвід Бразилії, де контроль програми Bolsa Família здійснюється через мережу громадського аудиту, партнерством між Міністерством соціального розвитку, вищими федеральними аудиторськими агентствами, та 27 державними аудиторськими органами. Ці органи відповідають за перевірку порушень базою даних програми та дотриманням умов бенефіціарами, а також пропонують юридичні та адміністративні стягнення за будь-які виявлені порушення. Аудит для колумбійської програми CCT Familias en Acción був проведений у відповідь на низку виявлених ризиків, включаючи недостовірні дані, що призвели до неправильних платежів або необґрунтованих штрафних санкцій; нерегулярні, неточні або перервані платежі; несанкціонований доступ до даних та/або зміни в системі та загальна відсутність якості/цілісності даних, що спричиняє репутаційні чи політичні ризики [6].

Як зазначає П. Романов [7], досліджуючи проблеми адекватної оцінки якості послуг, економічні мотиватори почали з'являтися в соціальних службах транзитивних країн на початку 2000-х рр. Цьому сприяли відсутність фінансування та дублююча система організації та контролю роботи працівників. Деякі соціальні сервіси доклали зусиль для створення стимулів, однак спеціалісти не сумніваються в адекватності преміювання та ефективності системи виконання, вони прагнуть відповідати параметрам, встановленим керівництвом. Оцінка ефективності та якості відбувається на основі формального та неформального стандартів (в основному, результат спеціальної освіти та рівня професіоналізму). Однак є послуги, де оцінка ефективності взагалі не сфор-

мульована, де працівники рідко стикалися з необхідністю оцінити якість виконання і де серед них майже немає обговорення цієї проблеми. Фахівці соціальних служб розробили інструменти та загальні критерії ефективності продуктивності для деяких відділів та їх працівників і керівників. Ці місцеві ініціативи необхідно заохочувати, у той же час, наступним кроком має бути застосування загального набору принципів і стратегій як стійких, професійно складених інструментів, які можна упроваджувати в багатоманітних службах у різних регіонах з метою створення порівняльної бази даних для аналізу.

Традиційною практикою державного контролю є робота з розгляду скарг (Grievance redress mechanisms – GRM). Існує три категорії механізмів розгляду скарг. Розглянемо характеристику кожної категорії механізмів. По-перше, механізми розгляду скарг в органах управління. Це гарячі лінії, офіси зі скаргами, веб-сайти та інші канали, які уряди створюють для подачі скарг на свої програми та послуги. Вони можуть існувати на різних рівнях – починаючи від самого міністерства і закінчуючи пунктом доставки, наприклад, у лікарнях чи відділах соціального забезпечення. Наприклад, Департамент праці та пенсій Великобританії (DWP) має окремі відділи подання скарг для кожного зі своїх субагентств: Пенсійної служби, Job Center Plus, Агентства підтримки дітей, організації боргу та служби інвалідності та кар'єри [8]. По-друге, незалежні установи відшкодування. Ця категорія включає різноманітний набір установ, які діють за межами офіційної урядової бюрократії (наприклад, трибунали та омбудсмени [9]), різноманітних структурних підрозділів (наприклад, ради трудових відносин) та організацій громадянського суспільства. По-третє, суди. Залежно від місцевих правових традицій, інституційної конфігурації та політичних обставин суди можуть розглядати скарги та прохання щодо відшкодування невиконання профільними агентствами та постачальниками своїх законодавчих та контрактних вимог.

На практиці інституції та процеси розгляду скарг можуть дублюватися та взаємно доповнювати один одного. Необхідно зазначити позитивний вплив існуючих механізмів на здійснення контролю за якістю соціальних послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, центральним елементом управління контролем в системі соціальної роботи – це широкий набір механізмів нагляду, підзвітності та процедур інтервенції. Механізми контролю включають перевірку, моніторинг та

оцінку (у вигляді аудиту, контролю якості, вибірових перевірок, забезпечення доступності до інформації, офіційних технологій розгляду скарг, публічних звітів та ін.).

Використовуючи усі вищезазначені механізми та технології державного і громадського контролю за наданням соціальних послуг, можна досягнути

значних успіхів на шляху до покращення якості соціальних послуг, що надаються державними та приватними провайдерами. Ступінь запровадження та використання механізмів контролю (як з боку попиту, так і на рівні пропозиції), значною мірою залежить від інституційної та адміністративної спроможності суб'єктів системи соціальної роботи.

Список літератури:

1. Berry C., Forder A., Sultan S., Moreno-Torres M. Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments. URL: <http://www.gsdrc.org/docs/open/sd26.pdf> (дата звернення: 02.09.2022).
2. Жук О. М. Організаційно-правові засади контролю в системі соціального забезпечення в Україні на сучасному етапі. URL: http://e-forum.lntu.edu.ua/index.php/ekonomichnyy_forum/article/view/216/203 (дата звернення: 02.09.2022).
3. Бурлыков Д. А., Лиджи-Горяева С. Э. Оценка качества оказания услуг в сфере социального обслуживания. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-kachestva-okazaniya-uslug-v-sfere-sotsialnogo-obsluzhivaniya> (дата звернення: 04.09.2022).
4. Кабаченко Н. Роль державних стандартів у розвитку соціальних послуг для бездомних. *Зб. наук. праць НАДУ* / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. Вип. 1. С. 251–261.
5. What is the GCPI? URL: <https://globalcarepolicy.commons.yale-nus.edu.sg/about/> (дата звернення: 04.09.2022).
6. Bassett L., Giannozzi S., Pop L., Ringold D. Rules, Roles, and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance. URL: <https://web.worldbank.org/archive/website01536/WEB/IMAGES/1206.PDF> (дата звернення: 04.09.2022).
7. Romanov P. Quality Evaluation in Social Services: Challenges for New Public Management in Russia. URL: <https://economics.hse.ru/data/939/850/1240/Quality%20Evaluation%20in%20Social%20Services%20in%20Russia.pdf> (дата звернення: 05.09.2022).
8. DWP Providers Complaint core briefing pack. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/850293/Complaint_resolution_core_briefing_pack_DWP_provider_guidance.pdf.pdf (дата звернення: 04.09.2022).
9. Суровцева І.Ю. Удосконалення системи соціальної роботи через активізацію діяльності уповноваженого з прав людини. *Соціальна робота та соціальна освіта*. 2021. № 1 (6). Умань, 2021. С. 52–59.

Nykolaieva V.I., Surovtseva I.Yu. STATE CONTROL OF THE QUALITY OF THE SOCIAL SERVICES PROVISION AS A FACTOR OF THE SOCIAL WORK COMPETITIVENESS

The article examines the problems of optimizing control and supervision tools, which would contribute to increasing the efficiency and effectiveness of the relevant mechanisms of state control over the quality of the social services provision, based on the examples of the foreign experience of European transitional and other countries. It has been proven that control is one of the main functions of public administration of the social work system, which provides feedback from public administration bodies to social work objects in order to obtain objective information regarding the adoption and implementation of management decisions. The function of control involves the establishment of deviations by public administration bodies during the reform of the social work system and the correction of managerial influences. It is revealed that the effectiveness of the control system is characterized by the following parameters: strategic direction, results orientation, interpretation of the obtained results, timeliness, flexibility, simplicity, economy (the benefits of control should be greater than the costs of its implementation).

The criteria for evaluating the effectiveness of social services and the use of contract financing, sociological surveys, which allow analyzing statistical indicators of the effectiveness of social services and the involvement of the non-state sector in the provision of quality social services, are singled out.

The urgency of introducing quality standards of social services at several levels is emphasized: minimum standards, standards of acceptable activity, standards of best practices. The means of control carried out by specialized institutions, services and personnel and the possibilities of their integration into business processes are defined, which is the basis of the competitiveness of social work. Emphasis is placed on the introduction of three categories of complaint review mechanisms as a practice of state control. The disclosure of criteria and indicators for assessing the effectiveness and quality of the public services provision in the social work system at the local level and independent assessment of the quality of the services provision by institutions and enterprises of social services make it possible to determine the areas that need the priority attention of the state authorities, to form a list of measures to improve the effectiveness of the activities of local self-government bodies, including optimizing the activities of bodies and institutions of the social work system.

Key words: social services, social work system, state control, control mechanisms, quality standards of social services, transitory countries.