

# РОЛЬ ТА МІСЦЕ НЕДЕРЖАВНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ДИВЕРСИФІКАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

СВІТЛАНА ГАЛАШКО,

старший викладач Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янука, м. Рівне

У статті розглянуто механізми державної та суспільної підтримки людей, що потребують соціальної опіки. Досліджено напрямки взаємодії держави та неурядових громадських організацій у питаннях надання соціальних послуг населенню в умовах трансформації економіки. Сформульовано пропозиції з покращення якості соціальних послуг у галузях оподаткування, нормативно-правового регулювання, соціально-економічного забезпечення.

**Ключові слова:** громадські організації, держава, соціальні послуги, соціальне партнерство, соціальний контракт.

**Постановка проблеми.** Соціальні послуги населення одержує від держави, приватних підприємств та громадських організацій, так званою «третього сектора». Зростання довіри людей до неурядових організацій (НУО) багато в чому залежить від якості соціальних послуг, своєчасного отримання соціально вразливими верствами населення гарантованої адресної підтримки, максимального спрощення процедури її надання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжні й вітчизняні теоретики та практики соціальної сфери ведуть активний пошук досконалих систем соціального захисту, які забезпечували б оптимальний варіант фінансової та матеріальної допомоги населенню. Вивченню цієї проблеми в Україні приділяють увагу не лише фахівці-юристи - Б. Сташків, П. Пилипенко, В. Бурак, С. Синчук, В. Стрелко, О. Кульчицька, а й фінансисти - В. Андрущенко, С. Юрій, М. Мальчик та інші.

Практиці соціальної роботи в Польщі, соціального замовлення як форми співпраці влади та громади, послуг у громаді, становленню соціального захисту в Україні, посиленню регіональних соціальних служб присвятили роботи В. Бондар, М. Дімітрова, Л. Качан, О. Косенко, М. Мальчик [1-5].

При цьому серед проблем соціального захисту населення України недостатньо вивчено саме процес надання та фінансування соціальних послуг особливо вразливим (незабезпеченим) верствам населення. Отже, це питання потребує окремого дослідження й детального аналізу.

**Формулювання мети статті.** Пошук відповідей на питання, пов'язаних зі становленням та розвитком ефективного партнерства між державним, приватним сектором та громадськими організаціями, оз-

найомлення з формами такого партнерства та механізмами фінансування є метою статті.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення належних умов і стандартів життя є однією з головних функцій сучасної держави. Таким чином, надання якісних соціальних послуг тим, хто їх потребує, є основним показником спроможності держави виконувати цю функцію [7, с. 33]. Тобто соціальна політика в умовах кризи повинна гарантувати соціальну безпеку й формувати пріоритетні напрями, виходячи з необхідності запобігання загрозам національній безпеці і ліквідації їх у соціальній сфері. Це можливо за умов формування системи, у якій рівень доходу для забезпечення основних потреб і захищеність людини стають основою соціальних гарантій та економічної свободи.

У багатьох країнах світу нині неможливо забезпечити основні гарантії доходу, оскільки спостерігається економічний спад і депресія. Але соціальна політика має бути орієнтована на створення такої системи захисту громадян, яка дає деяку свободу вибору й разом із тим приділяє особливу увагу соціально вразливим верствам населення.

Розвиток достатньо ефективної системи соціального захисту потребує не тільки реального збільшення витрат на соціальні проблеми, але й дотримання соціальних стандартів. Не може бути ефективною соціальною політикою, якщо державні витрати знижуються в період стагнації.

Одним із механізмів державної та суспільної підтримки людей у зв'язку зі старістю, обмеженими фізичними можливостями чи складними обставинами є надання соціальних послуг. Ця форма соціальної підтримки населення, її розвиток - пріоритетний напрям державної політики в Україні, зумовлений

№ 4 (95) червень 2009 р.

високим рівнем бідності населення, соціального сирітства, порушенням соціальних і родинних зв'язків, низьким рівнем адаптованості населення до ринкових умов тощо.

Гострою проблемою залишається недостатнє фінансування діяльності соціальних служб. В основі визначення обсягів фінансування часто лежить принцип "від досягнутого рівня", тобто на основі показників минулого року, значить, об'єктивні потреби не слугують орієнтиром [5].

В умовах, коли відповідні державні організації не спроможні виконувати належним чином свої обов'язки через нестачу коштів, інших ресурсів, складну політичну ситуацію, держава повинна шукати партнерів та розвивати питання співробітництва між різними секторами, такими як державний сектор (центральні та місцеві органи влади), приватний сектор (бізнес) та неурядовий (громадський, або "третій" сектор). При цьому однією з головних складових трансформації соціальної політики в постсоціалістичних державах є інституціоналізація організацій "третього сектора" як елемента ліберальної моделі. Саме зараз суспільству необхідний третій сектор, що, не забезпечуючи ні місцем роботи, ані місцем проживання, стає для громадянина об'єднувальним чинником. При складному державному устрої такі організації все більше служать одній важливій меті: вони створюють почуття громадянства, тобто відповідальної участі [4, с. 44].

Сьогодні третій сектор являє собою систему некомерційних громадських організацій, які виконують значну частину соціальної роботи в суспільстві: проводять навчання, пов'язані з певною проблемою, що є спільною для всіх членів організації; виявляють людей, що потребують допомоги, і направляють їх у ті інститути, які можуть допомогти вирішити різноманітні проблеми людини; створюють групи взаємодопомоги безробітним тощо.

Організації третього сектора, взаємодіючи з державою, прагнуть до збереження незалежності від неї у визначенні власних цілей та методів роботи.

У процесі таких змін у соціальній політиці держава поступово зменшує обсяг надаваних споживачеві соціальних послуг. При цьому вона має мінімально втручатися в процес надання соціальних послуг, але максимально чітко визначати правила й жорстко контролювати їх виконання. Цей процес можна назвати роздержавленням соціальної сфери та звільненням держави від функцій безпосереднього надавача соціальних послуг [5].

На сьогодні питання характеру взаємовідносин уряду з організаціями третього сектора та управління ними залишається відкритим. Багато організацій третього сектора стають партнерами уряду, одночасно будучи його конкурентами. Проте критеріїв результативності діяльності таких організацій, особливо некомерційних і благодійних, тобто тих, які не мають фінансової основи, ще не розроблено [4, с. 39].

Співпраця органів державної влади та представників приватного сектора може включати пряме фінансування, матеріальну допомогу, спільне надання соціальних послуг або все вищезазначене.

Значний потенціал для ефективної співпраці з органами державної влади на центральному та

особливо місцевому рівні в процесі надання послуг мають саме неурядові організації. Залучення НУО в процес надання соціальних послуг є надзвичайно позитивним досягненням, що відповідає сучасним європейським тенденціям. Ці організації краще знають місцеві громади, знайомі з їхніми потребами та часто можуть запропонувати найефективніший спосіб надання соціальних послуг місцевому населенню.

Перевагою НУО є також те, що вони мають можливість надавати соціальні послуги за рахунок відносно невеликого бюджету, що є важливим фактором для державних партнерів, які забезпечують фінансування.

Гнучкість НУО та швидка адаптація до обставин, що змінюються, зумовлена відсутністю складної бюрократичної структури. Окрім того, гнучкість забезпечує спроможність використовувати інноваційні підходи в роботі, що є надзвичайно важливим у часи соціальних реформ [7, с. 34]. Інноваційний розвиток форм надання соціальних послуг у громадах підтримує Український фонд соціальних інвестицій. Нині на різних стадіях упровадження перебуває понад 50 проектів. Основне завдання цього фонду - створення умов та розроблення методологічної бази для впровадження нових принципів побудови системи соціальних послуг. Але інновації лише тоді дадуть відповідний ефект, якщо будуть знайдені відповідні фінансові механізми та організаційні структури [9].

Передбачається, що впровадження інноваційних механізмів фінансування соціальних послуг (закупівля в недержавних постачальників і соціальне замовлення) сприятиме конкуренції та покращенню якості обслуговування незахищених верств населення [8, с. 16]. Швидшому впровадженню зазначених механізмів сприятиме вирішення проблеми "свободи" постачальників послуг у прийнятті рішень, що, у свою чергу, даватиме можливість більш раціонально використовувати ресурси при оптимізації управління й надання послуг.

При цьому важливим моментом є підтримка з боку територіальних громад, які зможуть самі вибрати для себе основні пріоритети щодо розвитку та надання тих чи інших соціальних послуг. Джерелами фінансування інноваційних ідей повинні стати кошти власного, місцевого та Державного бюджету. Оскільки в Україні останнім часом особлива увага надається розвитку соціальних послуг у громаді, то за такої соціальної моделі суспільство має враховувати потреби людей зі специфічними потребами та створювати умови для реалізації ними своїх можливостей через систему територіально та фінансово доступних соціальних послуг.

До того ж послуги повинні бути зрозумілими, доступними. Для цього необхідно досягнути прозорості їх надання в закладах [3, с. 16]. Крім того, необхідно створити такі спеціальні методології та стандарти, сформувати таку суспільну думку, щоб люди усвідомлювали, які послуги можна отримувати без приниження своєї гідності. Наприклад, на практиці часто виникають проблеми, пов'язані з реалізацією права громадян похилого віку та інвалідів на соціальне обслуговування. Основна з них - недостатня кількість місць у державних стаціонарних закладах

соціального обслуговування - зумовлює зростання черги на обслуговування в будинках-інтернатах. Крім того, існуюча державна система соціальних послуг орієнтована здебільшого на догляд у стаціонарних установах, що ускладнює інтеграцію вразливих груп населення в активне суспільне життя. Для вирішення цієї проблеми в Україні впроваджено таку інноваційну форму соціальних послуг, як забезпечення громадян похилого віку, інвалідів, які потребують постійної допомоги та догляду, у домашніх умовах постійним стороннім наглядом. Цей вид послуги надають непрацюючі фізичні особи, за що їм призначається щомісячна компенсаційна виплата.

Цінним є досвід Польщі в реалізації принципу взаємного доповнення, що полягає в децентралізації управління у сфері соціального захисту. Наприклад, після адміністративно-територіальної реформи в Польщі всі грошові допомоги призначаються й виплачуються безпосередньо за місцем проживання громадян. Культурно-освітні заклади, школи, дитсадки теж повністю утримуються гміною. При цьому головною умовою соціального розвитку, вважають поляки, є співпраця різних структур задля суспільного добробуту. Оптимальний її варіант - у розподілі повноважень між державою, громадою та корпоративними структурами [1, с. 17].

Аби політика диверсифікації надання послуг різними соціальними службами (державними, муніципальними, громадськими, благодійними, приватними) стала реальністю, потрібна нормативно-законодавча база з усієї сукупності питань запровадження механізму так званого соціального замовлення (надання соціальних послуг недержавними організаціями тим клієнтам, яких направляють державні служби з відповідним відшкодуванням фінансових витрат) [5].

У багатьох європейських країнах діє так звана "контрактна" система стосунків між державними та недержавними організаціями. Соціальний контракт - це, фактично, механізм реалізації програм, орієнтованих на вирішення основних проблем у соціальній сфері, що належать до компетенції держави (або місцевої влади), за підтримки бюджетних коштів, шляхом грантів, субсидій чи договорів, укладених на відкритій конкурентній основі (через тендери). Тобто це означає, що з-поміж організацій, які отримали ліцензію в місцевому органі влади, можуть бути відібрані декілька тих, яким передають на обслуговування громадян, що мають право на державне соціальне обслуговування [5].

Особливістю процесу впровадження соціально-контрактного управління є організація конкурентного середовища. Тобто виграють тендер, який організовує місцева влада, найкращі постачальники. Основними мінімальними критеріями вибору постачальників послуг є, перш за все, досвід організації та її фінансова стабільність. Від учасника тендеру вимагається також подання програми та бюджету, де дуже ретельно, по рядках, вписано, скільки коштів і куди спрямовується.

Але, наприклад, у законодавстві Болгарії не передбачено переліку соціальних послуг, які можуть надаватись у громаді, а лише вказано, що муніципалітетам надаються повноваження визначати види послуг відповідно до потреб громади. Натомість

існує розділення щодо фінансування.

Особливість такої ситуації полягає в тому, що певні види послуг при цьому фінансуються із центрального бюджету (тобто послуги, які надаються в державних установах: стаціонарних закладах, притулках для дітей із інтелектуальною недостатністю, людям похилого віку).

Послуги, які формуються з урахуванням потреб громади (наприклад, приготування їжі для бідних, пересувні кухні), мають фінансуватися лише з місцевого бюджету [2, с. 41]. Але в Болгарії, як і в Україні, це є однією з головних проблем, тому що місцеві бюджети є недостатніми й на ці послуги важче знайти кошти.

Варто зауважити, що відповідальність за виконання соціального контракту повністю перекладається на ту організацію, яка перемогла в тендері й буде виконувати соціальне замовлення.

Отримання контракту від місцевих органів влади є престижним для недержавної організації, а тому організації конкурують між собою за його отримання. Це забезпечує їм фіксовану частину фінансування. При цьому недержавна організація щомісячно звітує перед державною соціальною службою, а двічі на рік у тих організаціях, що працюють за контрактом, відповідними контролюючими органами здійснюється перевірка якості надання соціальних послуг.

Велике значення в процесі реформування цієї сфери, як уже було зазначено, належить ініціативі громад.

Так, наприклад, територіальна громада Харкова розробила проект впровадження інноваційних форм роботи на ринку соціальних послуг, у результаті реалізації якого було облаштовано 20 соціальних офісів. Ці офіси інформують мешканців громади про весь спектр соціальних послуг, їх надавачів. Вони активно використовують соціальне законодавство, займаються моніторингом діяльності надавачів соціальних послуг, а також мають дані про людей, які звертаються за ними.

Проте успішній роботі цих громадських організацій і фондів заважають невирішені проблеми. Так, у Законі про соціальні послуги сказано, що їх можуть надавати фізичні особи. У п. 2 Постанови Кабміну № 558 від ... ідеться про те, що кошти на оплату соціальних послуг закладаються в обласному бюджеті, а у п. 14 - що вони виплачуються з місцевого бюджету. У результаті такої розбіжності виникла значна заборгованість із виплат [6, с. 19].

Звичайно, держава повинна забезпечити фінансування всіх послуг, надання яких є її функцією. Однак при цьому необхідно відповісти на важливе запитання: які саме витрати необхідно компенсувати й наскільки?

Досвід Великої Британії та Німеччини показує, що повне фінансування НУО протягом достатньо тривалого часу (5-10 років) часто призводить до подорожчання їхніх послуг: вартість залучення НУО зривнюється з вартістю утримання відповідних державних органів [7, с. 34].

На жаль, наша держава не використовує потенціалу громадських організацій повною мірою. І намагання впровадити відповідний закордонний досвід часто приводить до автоматичного копіювання в

країнах, де відсутні як умови для його реалізації, так і належна підготовка та попередні дослідження.

До того ж механізми відшкодування коштів приватним надавачам соціальних послуг, які передбачені урядовими постановами, у нашій країні не працюють.

Особливо гострими ці питання є в період економічної кризи, яка призвела до значного розбалансування економіки України, тому держава повинна вибудувати таку збалансовану модель, що врахуватиме не лише економічні й фінансові можливості економіки країни, а, насамперед, потребу громадян у наданні тих чи інших соціальних послуг.

### Висновки

1. Основними напрямками покращення надання соціальних послуг населенню в умовах ринкових відносин є:

- у сфері оподаткування звільнити від податку допомогу, що виділяється підприємствами різних форм власності неурядовим громадським організаціям (НГО);

- надати право фізичній особі перераховувати одній із НГО певну частку податку з доходу (податковий кредит);

- у законодавстві про зайнятість доцільно передбачити обов'язкове відпрацювання на користь громади певної кількості годин на місяць (тиждень) особами, які зареєстровані як безробітні і які отримують відповідну допомогу (як у Польщі);

- для децентралізації надання соціальних послуг передбачити створення сільських центрів соціального обслуговування малозабезпечених громадян;

- замість пільг і субсидій, передбачити єдину систему адресних грошових допомог.

2. Одним із головних завдань у період подолання кризи й дотримання об'єктивних передумов стійкого підйому економіки та підвищення соціального рівня життя населення України має стати забезпечення на основі економічного зростання випереджаючих темпів росту соціальних виплат і соціальних стандартів. І значну роль у цьому повинні відіграти механізми соціального партнерства, включаючи недержавні благодійні фонди та приватні ініціативи.

Тобто можна констатувати, що суспільство, котре прагне забезпечення максимального добробуту, зможе досягти поставленої мети лише тоді, коли стане суспільством трьох секторів - державного, приватного і суспільно-добровільного. Саме за допомогою останнього розвинене суспільство зможе створити відповідальне й ефективне громадянство та повернути людині можливість впливати на суспільство за допомогою громадської думки та дії [4, с. 39].

Це означає, що роботодавці та працівники спільно формують соціально-економічну політику й солідарно відповідають за соціальне забезпечення. А органам влади нашої країни слід більше орієнтуватися на потреби громадян, розглядати їх не лише як споживачів, але і як партнерів у процесі планування та надання послуг.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондар В. Практика соціальної роботи : досвід Польщі / В. Бондар // Соціальний захист. - 2007. - № 3. - С. 17.
2. Дімітрова М. Соціальне замовлення - форма співпраці влади та громади / М. Дімітрова // Соціальний захист. - 2006. - № 12. - С. 41.
3. Качан Л. Послуги у громаді / Л. Качан, О. Косенко // Соціальний захист. - 2007. - № 3. - С. 16.
4. Мальчик М. В. Становлення соціального захисту та суспільного добробуту громадян в Україні : [монографія] / М. В. Мальчик. - Донецьк, 2007. - 226 с.
5. Проект TACIS "Посилення регіональних соціальних служб". [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/sp/document/36508>.
6. Реабілітація : практичний аспект // Соціальний захист. - 2006. - № 12. - С. 19.
7. Тофтисофа-Матерон Р. Невикористаний потенціал чи прихований ризик? / Р. Тофтисофа-Матерон // Соціальний захист. - 2006. - № 5. - С. 33.
8. Україна створює європейську модель соціального забезпечення // Соціальний захист. - 2007. - № 7. - С. 15.
9. Social Work in the NGO Sector // Onboard. Newsletter of the social Workers registration board. - April, 2007 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.swrb.org.nz/onboard1-07.pdf>.

S. Galashko

## ROLE AND PLACE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN DIVERSIFICATION OF SOCIAL SERVICE DELIVERY SYSTEM

The mechanisms of state and public support of people which need social guardianship are considered in the article. Probed directions of cooperation of the state and non-governmental organizations in the questions of grant of social services a population in the conditions of transformation of economy. Suggestions are formulated from the improvement of quality of social services in industries of taxation, legal, socio-economic providing.

**Key words:** public organizations, state, social services, social partnership, social contract.

© С. Галашко

Надійшла до редакції 03.03.2009

№ 4 (95) червень 2009 р.