



doi: 10.15407/dse2016.03.120

УДК 64.044.2

JEL Classification: I 38

## **Ю.В. ГОРЕМИКІНА**

канд. екон. наук, наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень

ім. М.В. Птухи НАН України

01032, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60

E-mail : J\_19@rambler.ru

## **МОНІТОРИНГ І ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ**

*Розглянуто питання практичної реалізації моніторингу та оцінювання соціальних послуг. Для практичного застосування запропоновано модель моніторингу та методіку, орієнтовану на оцінку якості та ефективності соціальних послуг. Проаналізовано специфіку експертного оцінювання соціальних послуг, зокрема щодо критеріїв вибору експертів та інтерпретації отриманої від експертів інформації. Обґрунтовано необхідність залучення до моніторингу й оцінювання отримувачів соціальних послуг і працівників, які надають соціальні послуги. Особливу увагу приділено ролі оцінки якості та достатності ресурсного забезпечення організації, які надають соціальні послуги. Запропонований підхід може бути включеним у загальну систему моніторингу соціальних послуг, що дасть можливість об'єктивно і комплексно оцінити ефективність функціонування системи надання соціальних послуг. Він може використовуватись на усіх управлінських рівнях – від рівня конкретного закладу сфери соціального обслуговування до рівня Міністерства соціальної політики України.*

**Ключові слова:** соціальні послуги, оцінювання соціальних послуг, моніторинг соціальних послуг, надавачі соціальних послуг, отримувачі соціальних послуг, фінансування соціальних послуг.

*Ю.В. Горемыкина*

канд. экон. наук, науч. сотруд.

Институт демографии и социальных исследований

им. М.В. Птухи НАН Украины

01032, Украина, г. Киев, бульвар Т. Шевченко, 60

E-mail : J\_19@rambler.ru

## **МОНІТОРИНГ И ОЦЕНИВАНИЕ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ПРИКЛАДНОЙ АСПЕКТ**

*Рассмотрены вопросы практической реализации мониторинга и оценки социальных услуг. Для практического применения предложена модель мониторинга и методика, ориентированная на оценку качества и эффективности социальных услуг. Проанализирована специфика экспертной оценки социальных услуг, включая критерии выбора экспертов и интерпретации полученной от экспертов информации. Обоснована необходимость привлечения к мониторингу и оценке получателей социальных услуг и работников, оказывающих социальные услуги. Особое внимание уделено роли оценки качества и достаточности*

© ГОРЕМИКІНА Ю.В., 2016

ресурсного забезпечення організацій, надаючих соціальні послуги. Предложений підхід може бути включен в загальну систему моніторингу соціальних послуг, що дозволить об'єктивно і комплексно оцінити ефективність функціонування системи надання соціальних послуг. Він може використовуватися на всіх управлінських рівнях – від рівня конкретного закладу сфери соціального обслуговування до рівня Міністерства соціальної політики України.

**Ключеві слова:** соціальні послуги, оцінка соціальних послуг, моніторинг соціальних послуг, поставщики соціальних послуг, отримувачі соціальних послуг, фінансування соціальних послуг.

Yu. V. Goremykina  
PhD (Econ.), Researcher  
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies  
of the National Academy of Sciences of Ukraine  
01032, Ukraine, Kyiv, blvd. Taras Shevchenko, 60  
E-mail: J\_19@rambler.ru

#### MONITORING AND EVALUATION OF THE QUALITY AND EFFICIENCY OF SOCIAL SERVICES: APPLIED ASPECT

*This article deals with the practical implementation of the monitoring and evaluation of social services. The model of monitoring and the methodology that is focused on evaluation of the quality and efficiency of social services is proposed for the practical use. The specificity of expert evaluation of social services, including the criteria for the selection of experts and interpretation of expert information is analyzed. The necessity of involvement of the recipients and workers providing social services in the monitoring and evaluation of social services is grounded. Particular attention is paid to the role of the quality and adequacy of resource support for the organizations that provide social services. This approach can be included in the overall monitoring system of social services that will enable to evaluate the effectiveness of the system of social services objectively and comprehensively. It can be used at the all levels of management starting from the level of a particular institution of sphere of social service and up to the level of the Ministry of Social Policy of Ukraine.*

**Keywords:** social services, evaluation of social services, monitoring of social services, social service providers, recipients of social services, funding for social services.

**Постановка проблеми.** Система надання соціальних послуг в Україні продовжує перебувати на етапі формування. Вітчизняна сфера соціального обслуговування вже має низку досягнень, таких як затвердження стандартів для окремих видів соціальних послуг, налагодження роботи мережі державних служб і закладів, які виступають надавачами соціальних послуг, певна активізація співпраці держави та недержавних надавачів. Водночас багато проблем, пов'язаних з наданням населенню соціальних послуг, не втрачають своєї актуальності, а навпаки загострюються. Зокрема, зміни у віковій структурі населення, а саме його постаріння, зумовлюють збільшення контингенту вірогідних отримувачів соціальних послуг. Так само до збільшення даного контингенту призводить і надзвичайно складна ситуація на сході України, тобто фактично збільшується навантаження на систему надання соціальних послуг. Разом з цим, сучасний стан системи надання соціальних послуг не може повністю задовольнити потреби, які постійно зростають. Для задоволення цих потреб необхідним є суттєве покращення якості соціальних послуг, модернізація механізмів їх фінансування, розширення кола можливих надавачів цих послуг. Виконання державою зазначених завдань вимагає застосування чутливих до змін у сфері соціального обслуговування інструментів управління, якими є моніторинг та оцінювання соціальних послуг.

На сьогодні існують ґрунтовні розробки вітчизняних та зарубіжних науковців і фахівців-практиків з питань моніторингу та оцінювання соціальних послуг. Моніторинг та оцінювання широко застосовуються європейськими країнами, такими як Італія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, у практичній

діяльності з надання соціальних послуг. Однак в Україні згадані розробки наявні у вигляді теоретичного доробку, і зазвичай прикладний аспект моніторингу та оцінювання через відсутність відповідної практики залишається поза увагою науковців, працівників сфери соціального обслуговування та державних органів. Хоча без належної уваги до прикладного аспекту, тобто питань щоденної практики надання соціальних послуг, неможливо успішно застосовувати методичні принципи моніторингу і оцінювання соціальних послуг.

**Метою** даної статті є формування основних практичних засад для здійснення моніторингу й оцінювання соціальних послуг в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання моніторингу і оцінювання соціальних послуг висвітлювали у своїх працях О. Макарова (O. Makarova), В. Саріогло (V. Sarioglo), А. Гоней (A. Gonay), К. Ньюмен (K. Newman), П. Романов (P. Romanov), Є. Ярська-Смирнова (E. Yars'ka-Smyrnova), С. Крупа (S. Krupa). Теоретичні основи моніторингу містять роботи Е. Ведунга (E. Vedung). Окремі аспекти експертного оцінювання та інтерпретації його результатів вивчали О. Берестеньова (O. Beresten'ova), В. Вовк (V. Vovk), І. Девятко (I. Devyatko), Н. Хілл (N. Hill), А. Орлов (A. Orlov).

**Виклад основного матеріалу.** Сфера соціальних послуг (соціального обслуговування) в Україні охоплює усі державні та недержавні організації, які надають громадянам послуги, визначені у Законі України «Про соціальні послуги» [14]. Перелік видів соціальних послуг містить понад 100 найменувань, що надаються близько 30-ти категоріям отримувачів [3, с. 699]. Найбільш поширеними із зазначених організацій є територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центри соціальної, професійної, трудової, медичної реабілітації інвалідів, дитячі будинки-інтернати, школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, центри зайнятості Державної служби зайнятості, волонтерські та благодійні організації. Роботу сфери соціальних послуг координують три міністерства (Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України) та чотири державні служби (Державна служба зайнятості України, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Служба у справах дітей, Державна міграційна служба України). Загалом сфера соціальних послуг може розглядатись як складова третинного сектору економіки або сфери послуг.

Значна роль соціальних послуг у суспільному та економічному житті держави зумовлює підвищення уваги до результатів роботи даної сфери, що формалізуються та узагальнюються за допомогою використання системи моніторингу та оцінювання.

Модель моніторингу та оцінювання соціальних послуг повинна складатися з суб'єкта, який здійснює моніторинг та оцінювання, об'єкта, який відстежується і оцінюється, цілей, оціночних параметрів (критеріїв), методологічної бази, схеми та порядку інформаційного забезпечення процесів моніторингу та оцінювання. **Об'єктом** моніторингу та оцінювання є діяльність з надання населенню соціальних послуг. Водночас **суб'єкт** моніторингу та оцінювання соціальних послуг регламентований їх цілями. За необхідності внутрішнього оцінювання суб'єктом є організація, що надає соціальні послуги і має намір з'ясувати відповідність свого професійного рівня внутрішнім очікуванням (наприклад, територіальний центр соціального обслуговування, недержавна організація-надавач послуг). Під час зовнішнього моніторингу та оцінювання суб'єктом може бути як державний орган, так і комісія, створена за участі державних органів та недержавних організацій, або комісія, що складається

з представників недержавних організацій. Порядок інформаційного забезпечення передбачає збір інформації на найнижчому рівні (рівень конкретної організації), її обробку та інтерпретацію на обласному і центральному рівні та комплексний аналіз отриманих результатів. Схема інформаційного забезпечення складається з процедури збору інформації (що передбачає визначення мети дослідження, ступеня деталізації, формування плану дослідження та вибору відповідних методів), створення бази даних і вихідну інформацію після проведення оцінювання (рисунок).

Залежно від ситуації моніторинг може бути як джерелом інформації для проведення динамічних зіставлень характеристик роботи системи надання соціальних послуг стосовно одного об'єкта дослідження, так і дозволяє здійснити певні зіставлення щодо переваг одних об'єктів перед іншими (горизонтальним) і мати конкурентний характер, або бути порівняльним, коли об'єктом аналізу є результати ідентичного обстеження об'єктів різних рівнів, тобто дані порівнюються по вертикалі. Моніторинг може бути локальним, спрямованим на розгляд певного вузького явища, спеціальним, або досліджувати широкий спектр явищ і процесів. Відповідно до цілей моніторингу він може бути: інформаційним – спрямованим на структурування, накопичення і розповсюдження інформації; проблемно орієнтованим – спрямованим на з'ясування закономірностей у процесах соціальної роботи з населенням щодо тих проблем, які вже виявлені та перебувають у центрі уваги управління; пошуковим – спрямованим на виявлення нових проблем і загроз у сфері надання соціальних послуг до того, як вони явно постануть на рівні управління.

Для оцінювання системи надання соціальних послуг треба виділити такі рівні моніторингу: рівень моніторингу надання окремої соціальної послуги (можливо виділення окремих аспектів соціальних послуг); рівень організації, яка надає соціальні послуги (територіального центру); рівень області; центральний рівень (рисунок).

Для здійснення моніторингу і оцінювання соціальних послуг запропоновано методику, орієнтовану на оцінку якості та ефективності соціальних послуг. Ця методика докладно описана у роботі [4], і може бути застосована не лише як окремий інструмент, а й як основа подальшого моніторингу соціальних послуг на різних рівнях. Реалізація мети даної статті передбачає детальний розгляд специфіки прикладного застосування згаданої методики.

Згідно з викладеним у роботі [4] методичним підходом, оцінювання соціальних послуг складається в трьох основних компонент: оцінка якості та ефективності соціальних послуг споживачами, оцінка ефективності функціонування системи надання соціальних послуг працівниками, які безпосередньо надають соціальні послуги, оцінка якості та достатності ресурсного забезпечення надання соціальних послуг. Фактично мова йде про експертне оцінювання, яке полягає в тому, що дослідник шляхом інтерв'ювання, анкетування, експертиз спонукає носія інформації до усвідомлення, структуризації та формалізації своїх знань.

Природно, отримана інформація є суб'єктивною, тобто відображає рівень знань, розуміння, переваг конкретного індивідуума. Тому в основі експертного оцінювання лежить гіпотеза про те, що усереднення безлічі індивідуальних суб'єктивних оцінок дає оцінку, наближену до об'єктивної. Таким чином, експертиза є засобом отримання слабо формалізованих даних, що дозволяє виділити найбільш обґрунтовані твердження експертів та використовувати їх у процесі прийняття рішень. Застосування експертного оцінювання дає змогу отримати інформацію якісного характеру щодо оцінки соціальних послуг, що неможливо на основі кількісних показників [1, 2].



Рис. Загальна схема моніторингу та оцінювання соціальних послуг

Оцінювання соціальних послуг містить множинні результати надання соціальних послуг. З точки зору соціологічної науки і користувачі соціальних послуг, і працівники, що надають соціальні послуги, є суб'єктами експертного оцінювання, носіями інформації щодо оцінки соціальних послуг. Споживачі формують споживацьку оцінку, а працівники даної сфери, які безпосередньо надають соціальні послуги, репрезентують своє фахове бачення проблеми.

Оцінка з боку користувачів є надзвичайно важливим елементом оцінювання соціальних послуг, оскільки діалог надавача та отримувача соціальних послуг дає змогу визначити орієнтири подальшого розвитку організації-надавача соціальних послуг, визначити попит на конкретні їх види, і найголовніше – визначити ступінь задоволення потреб клієнта.

Не менш значущою є думка другої категорії експертів – професіоналів, що працюють у сфері надання соціальних послуг. На відмінну від користувачів, вони оцінюють надання соціальних послуг відповідно до тих правил і норм роботи, що склалися у сфері соціального обслуговування. Фахове бачення проблем є більш широким та ґрунтовним (наприклад, один експерт, який є соціальним працівником, надає соціальні послуги певній кількості користувачів протягом тривалого періоду часу, тому він може оцінити процес надання соціальних послуг на багатьох прикладах, у той час як клієнт може зробити це спираючись лише власний досвід).

Під час експертного оцінювання ключову роль відіграє процес розробки регламенту проведення збирання та аналізу експертних думок. «Сценарій включає, перш за все, конкретний тип інформації, яка буде отримана від експертів (наприклад, тексти (слова), умовні градації, числа, ранжування, розбиття або інші види об'єктів нечислової природи). Так, доволі часто експертів просять висловитися у вільній формі, при цьому вони мають відповісти на деяку кількість заздалегідь сформованих питань. До того ж, їх просять заповнити формальну карту, обираючи у кожному пункті одну або декілька градацій. Сценарій повинен містити і конкретні методи аналізу зібраної інформації» [8].

Одним із найпоширеніших методів експертного оцінювання є анкетування. У дослідженні [4] для визначення думки респондентів в анкеті для всіх запитань визначено п'ятирівневу шкалу відповідей, яка є збалансованою відносно середньої точки, тобто має рівне число точок, які розташовані вище і нижче середньої. За цією шкалою у даному дослідженні оцінка здійснюється за такими індикаторами: час чекання на послугу; територіальна доступність; професійний рівень надання послуги; фінансова доступність; ступінь задоволення потреб клієнта.

Кожному з цих індикаторів відповідає певне питання анкети. Фактично дві категорії опитаних здійснюють оцінювання за однаковими індикаторами, проте для кожної категорії суб'єктів опитування питання анкети сформульовані з урахуванням специфіки категорії.

Форматом відповіді на питання анкети було обрано закритий тип відповіді, оскільки вона має ряд переваг – зокрема, максимально полегшує процес відповіді на питання для респондентів, яким складно сформулювати відповідь самостійно. За умови, коли значну частину користувачів соціальних послуг становлять люди похилого віку, це значно полегшує роботу з таким контингентом респондентів і покращує якість результатів експертного опитування. При цьому під час формування відповідей на закриті питання анкети дотримувалися правила щодо вичерпності списку відповідей та його узгодженості з логічною структурою питання.

Найбільш поширеними формами відповіді на прості закриті запитання є: оціночна шкала; контрольний список (меню); вибір між судженнями, що висловлюють певну установку або думку; ранжування [5, с. 35]. У цьому дослідженні формат відповідей передбачає вибір між судженнями, які висловлюють установку стосовно певного об'єкту.

Проте обробка таких даних має певні обмеження та особливості: «статистично неприпустимо перетворювати пункти словесної шкали в числа та отримувати середні значення цих чисел. Це викликано тим, що шкали словесного типу є порядковими за своєю функцією. Вони дають порядок від гарного до поганого або від задоволеності до незадоволеності без визначення кількісної міри» [11]. З іншого боку, варто погодитись з думкою авторів [5, 6, 8], які вважають, що судження експертів можна репрезентувати за допомогою порядкової шкали, оскільки в результаті багатьох досліджень виявлено, що людині зручніше відповідати на питання якісного, порівняльного, ніж кількісного характеру. Саме словесна шкала є простішою для більшості отримувачів соціальних послуг.

Але словесні шкали треба аналізувати з використанням частотного розподілення, коли підраховують кількість респондентів, які позначили кожен комірку. Статистично неприпустимо використовувати середні значення і стандартні відхилення або багатомірні статистичні методи для встановлення взаємозв'язку між змінними в наборі даних [11]. Тому задачею дослідження є подолання протиріччя

між зручністю використання порядкових словесних шкал для полегшення роботи з респондентами, в тому числі людьми похилого віку, складністю інтерпретації отриманих відповідей і неможливості прямого розрахунку середнього значення отриманих оцінок.

Основним елементом оцінювання якості та достатності ресурсного забезпечення надання соціальних послуг (як і оцінки будь-якого соціального чи економічного явища) є сукупність відповідних показників. Показники якості та достатності ресурсного забезпечення надання соціальних послуг – це кількісні характеристики діяльності закладів, що надають соціальні послуги, завдяки яким можна здійснити якісну оцінку використання виділених на забезпечення певних соціальних послуг ресурсів.

Головна мета застосування показників якості та достатності ресурсного забезпечення надання соціальних послуг – сприяти раціональному використанню бюджетних коштів. Застосування показників якості та достатності ресурсного забезпечення надання соціальних послуг повинно стати частиною системи контролю за фінансуванням соціальних послуг на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Для оцінювання ресурсного забезпечення надання соціальних послуг використовують такі показники: кількість фінансових ресурсів, які вкладаються в ту чи іншу послугу (вартість послуги без накладних витрат); кількість кадрових ресурсів, які вкладаються в ту чи іншу послугу; кількість матеріальних ресурсів, які вкладаються в ту чи іншу послугу; повна вартість послуги (наприклад, повна вартість послуги в перерахунку на одного клієнта); повна вартість кінцевого результату (наприклад, витрати на одного клієнта, у якого відбулися очікувані позитивні зміни, обмежене застосування, оскільки інколи зміни досить важко відстежити).

Вибір того чи іншого показника (або одразу всіх показників) з представленого переліку здійснюється залежно від потреб оцінювання та його рівня, однак при цьому потрібно пам'ятати, що після оцінювання показник відображає саме якісний бік надання соціальних послуг, тому інтерпретація результатів повинна виходити з цього.

Як можна побачити з наведених показників, найбільш вагому роль у оцінюванні якості та достатності ресурсного забезпечення надання соціальних послуг відіграють фінансові аспекти, тому особливості фінансування соціальних послуг потребують окремого розгляду.

Кошти, необхідні для фінансування соціальних послуг, мають бути заплановані у місцевих бюджетах. Призначені для фінансування цільових програм надання соціальних послуг кошти передбачаються у державному та місцевих бюджетах. Територіальні соціальні програми, спрямовані на розвиток соціальних послуг, фінансуються за рахунок цільових субвенцій, виділених із місцевого бюджету, або шляхом кооперування коштів на реалізацію спільних проєктів. Водночас, фінансування залишається однією з ключових проблем сфери соціальних послуг. Часто заклади соціальної інфраструктури фінансуються з порушенням принципів рівності та справедливості [7, с. 126]. Застосування наведених вище показників під час оцінювання соціальних послуг сприятиме дотриманню принципів рівності та справедливості у фінансовому забезпеченні закладів соціальної інфраструктури, оскільки дасть змогу відійти від формального підходу, точніше виявляти аспекти соціальних послуг, які гостро потребують збільшення фінансування та потреби у фінансових і матеріальних ресурсах установ-надавачів соціальних послуг.

Таким чином, цей методичний підхід забезпечує можливість об'єктивувати сукупність суб'єктивних думок щодо якісної оцінки надання соціальних послуг з погляду їх безпосередніх користувачів та працівників, які надають ці послуги, і таким чином репрезентувати роботу первинного рівня системи надання соціальних послуг. Ця

можливість виникає завдяки використанню апарату нечітких множин та спеціально розробленого алгоритму, наведеного у роботі [4].

Однією з переваг запропонованої методики є створення можливості для участі в оцінюванні соціальних послуг недержавних організацій, оскільки вони можуть бути як надавачами соціальних послуг, діяльність яких оцінюють, так і стороною, яка виконує оцінювання, або бере участь у роботі спільних комісій.

Також зазначимо, що запропонований підхід не потребує специфічного програмного забезпечення: для оцінки соціальних послуг за цією методикою достатньо програм *Microsoft Word* та *Microsoft Excel*. Варто вказати, що для навчання персоналу, який працюватиме на місцях, достатньо 1–2 семінарів. Важливим є питання періодичності проведення оцінювання. Ми вважаємо, що оцінювання повинно відбуватись не рідше одного разу на рік. Воно може проходити і частіше, якщо організація чи органи, які регулюють діяльність у сфері надання соціальних послуг, вбачатимуть потребу у цьому.

Ще однією перевагою даної методики є те, що вона не потребує значного фінансування. Фінансування необхідне лише для оплати праці персоналу та деяких витрат на користування комп'ютерами та канцелярію.

Зазначимо, що документами, на основі яких буде проводитись оцінювання соціальних послуг, можуть бути: наказ міністерства, якому підпорядковуються організації-надавачі; наказ директора організації; рішення органів місцевого самоврядування, якщо вони беруть участь у фінансуванні закладу (закладів), що надають соціальні послуги.

У процесі вибору респондентів для анкетного опитування найбільшу вагу повинні мати два критерії: фізична та розумова здатність брати участь у опитуванні (це не тривіальне зауваження, враховуючи літній вік і хворобливий стан багатьох отримувачів соціальних послуг); тривалість періоду, протягом якого користувач одержує послуги (чим довше, тим більш вірогідним повинно бути його залучення до опитування).

Також можна застосовувати і третій критерій – кількість послуг, яку отримує користувач. За цим критерієм доречно обирати користувачів, якщо потрібно отримати інформацію про рівень надання усіх без винятку соціальних послуг в організації.

Орієнтуючись на вимоги теорії статистики, для визначення думки користувачів соціальних послуг можна рекомендувати здійснювати вибірку обсягом 10 % від кількості отримувачів послуг, спираючись на квазістатистику [13, с. 46].

У ході вибору респондентів серед спеціалістів, що надають соціальні послуги, найбільш переконливим критерієм для участі залучення експерта до оцінювання послуг є його досвід роботи. Бажано обирати експертів з досвідом роботи п'ять років і більше, оскільки значний досвід роботи сприяє тому, що експерт краще починає розуміти потреби клієнтів та орієнтуватись у ситуації, що склалась у сфері надання соціальних послуг.

Як зазначено вище, запропонований методичний підхід може бути і частиною загальнодержавної системи моніторингу і оцінювання соціальних послуг. Так, результати оцінювання соціальних послуг являють собою вихідну інформацію, яка може бути використана: 1) на всіх управлінських рівнях для регулярного відстеження ситуації у сфері надання соціальних послуг; 2) на всіх управлінських рівнях для відстеження короткострокових змін та оперативного реагування; 3) на вищому управлінському рівні для виявлення стійких тенденцій та їх оцінки; 4) на вищому управлінському рівні для прогнозування ситуації та середньострокового планування розвитку сфери соціальних послуг; 5) на вищому управлінському рівні для прийняття управлінських



рішень і стратегічного планування; 6) на вищому управлінському рівні для внесення змін та доповнень у законодавчо-нормативні акти; 7) надавачами послуг для надання пропозицій щодо підвищення якості надання соціальних послуг та рівня задоволення потреб отримувачів; 8) надавачами послуг і розпорядниками коштів для визначення нагальних потреб галузі [9, с. 128–129].

Урахування якісних характеристик для визначення результативності роботи з надання соціальних послуг є загальноєвропейською практикою. Тому для України, яка визнала за необхідне удосконалити систему соціального захисту шляхом підвищення її адресності, орієнтація на врахування думки споживачів соціальних послуг та осіб, які безпосередньо їх надають, дозволить надати новий імпульс розвитку цієї системи.

Викладена методика дає змогу оцінити якісні аспекти функціонування системи надання соціальних послуг. Така інформація здатна істотно доповнити кількісні показники, формалізовані у статистичній і внутрішньовідомчій звітності установ-надавачів.

Така інформація доповнює кількісні характеристики системи надання соціальних послуг, підвищуючи якість управлінських рішень, оскільки в сучасних умовах інформація є важливим стратегічним ресурсом управління і безпосередньо залежить від повноти інформаційної бази. Тому запропонована методика може бути органічно інтегрована в загальну систему моніторингу надання соціальних послуг.

Варто зауважити, що в європейській практиці оцінювання соціальних послуг здійснюється на регулярній основі та має чітко визначену періодичність проведення. Тому запропоновану методику рекомендуємо розглядати як частину моніторингу соціальних послуг за умови регулярності таких досліджень. Це вкрай необхідно, оскільки ефективна робота з інформацією передбачає певну етапність, коли аналіз наявної інформації про стан надання соціальних послуг висвітлює необхідність у додатковій інформації для прийняття адекватного управлінського рішення, створюючи поштовх для повторних досліджень або у збиранні принципово нових даних.

Основними принципами, які визначають сутність моніторингу, є його цілеспрямованість, безперервність (або повторюваність), узгодженість дій його суб'єктів.

Американська асоціація з оцінювання програм серед принципів ефективного оцінювання виділяє такі п'ять основних [12, с. 30–31]:

1. Точність і достовірність інформації, що використовується в процесі оцінювання. Під час оцінювання треба дотримуватися технічних стандартів, що уможливує одержання точної та достовірної інформації про предмет оцінювання. Зокрема, методи збирання інформації, що використовуються оцінювачем, мають бути зручними для користувачів.

2. Компетентність оцінювання. Фахівцям необхідно діяти у межах своєї професійної компетентності та відмовлятися від проведення оцінювання, що виходить за ці межі.

3. Чесність та відкритість процесу оцінювання, забезпечення рівного доступу до інформації. Якщо в ході оцінювання відбуваються події, що можуть вплинути на підсумкові результати роботи, потрібно своєчасно інформувати про це замовника опитування і всі зацікавлені органи. Варто звертати увагу і на ситуації, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, та вчасно інформувати про це клієнта.

4. Повага до прав і свобод особистості. Оскільки результати оцінювання іноді призводять до негативних для клієнта або інших зацікавлених сторін наслідків, то у таких випадках спеціалістам з оцінювання треба прагнути мінімізації вказаних

наслідків, однак за умови, що цим не будуть викривлені оціночні висновки. Варто ретельно зважувати необхідність проведення процедур оцінювання у ситуаціях, коли його результати можуть завдати шкоди окремим особам або організаціям. Інформацію для оцінювання мають надавати добровільно, а особи, які надають таку інформацію, повинні чітко уявляти собі ризики та способи використання такої інформації. Фахівці з оцінювання програм повинні поважати індивідуальні особливості осіб, залучених до оцінювання. Такі особливості можуть бути пов'язані, зокрема, з культурою, релігією, статтю, віком, обмеженими фізичними можливостями, сексуальною орієнтацією та етнічним походженням. Потрібно зважати на ці особливості на всіх стадіях підготовки та проведення робіт.

#### 5. Врахування суспільних потреб і спрямованість на суспільний добробут.

Цей перелік для умов України доречно доповнити принципом поступовості у впровадженні інструменту оцінювання соціальних послуг у практику діяльності організацій та установ, що надають соціальні послуги. Перші 3–5 років варто проводити оцінювання виключно з метою збирання інформації та виявлення проблем в організації, а не орієнтації на ухвалення певних санкцій. Керівництво та працівники організацій-надавачів соціальних послуг повинні усвідомити, що оцінювання використовується для того, щоб допомогти вивести діяльність організації на вищий рівень, а не для того, щоб «знайти і покарати винних». При цьому стороні, що виконує оцінювання, доцільно постійно перебувати у діалозі з організацією, обговорюючи спірні питання та непорозуміння, котрі можуть виникати.

У той же час варто зазначити, що деякі країни, які використовують оцінювання соціальних послуг, практикують застосування певних санкцій у разі виявлення порушень у діяльності організацій, які вони інспектують, або невідповідності послуг встановленим нормам, або фактів неякісного надання соціальних послуг. Наприклад, у Шотландії у випадку недотримання суб'єктами надання соціальних послуг стандартів, яких вимагають умови акредитації, застосовуються санкції. Порушникам умов акредитації зазвичай спочатку дають деякий час на виправлення ситуації. Комісія з регуляції догляду (*Scottish Commission of the Regulation of Care*) надсилає повідомлення щодо необхідності внесення змін у діяльність протягом певного часу. Невиконання цих вимог організацією, яка надає соціальні послуги, призводить до того, що її реєстрацію може бути скасовано. Припинення роботи організації при цьому не повинно негативно впливати на життя клієнтів, і у разі позбавлення організації ліцензії велика увага приділяється тому, щоб це не стало «покаранням» клієнтів [10, с. 142].

Так, за умови відсутності дій, спрямованих на виправлення ситуації протягом зазначеного терміну, відповідний державний орган у Франції призначає адміністратора у медичний або соціальний заклад на термін до шести місяців. Виправлення порушень – головне завдання адміністратора. Так само, як у Шотландії, можливе й ухвалення державним органом рішення про припинення діяльності закладу, якщо ним не дотримані мінімальні стандарти щодо організації та функціонування закладу або забезпечення безпеки та охорони здоров'я клієнтів. У разі прийняття такого рішення відповідному державному органу необхідно забезпечити переміщення клієнтів до іншого закладу. В канадській провінції Онтаріо управління закладами для людей похилого віку, позбавлених ліцензії, переходить до держави, якщо заклад закривають [10, с. 142–143].

Після проведення моніторингу і оцінки діяльності установи-надавача соціальних послуг санкції можуть бути і менш суворими. Наприклад, у регіоні *La Rioja* (Іспанія) використовують три категорії санкцій залежно від типу порушень, які класифікують

як «незначні», «серйозні» та «дуже серйозні». За незначні порушення організація сплачує штраф, а наслідком дуже серйозних може стати втрата ліцензії та припинення роботи закладу [10, с. 143]. Однак за сучасного стану розвитку системи надання соціальних послуг в Україні застосування подібних санкцій видається передчасним, адже це може викликати гостре нерозуміння як організаціями-надавачами соціальних послуг, так і їхніми клієнтами. Саме тому під час впровадження інструментів оцінювання важливо дотримуватись зазначеного принципу поступовості.

З огляду на викладене вище, запропонована методика має забезпечити узагальнення якісної оцінки надання соціальних послуг на рівні територіального центру, створюючи тим самим можливість інформаційного забезпечення у вигляді бази даних для оцінювання соціальних послуг на первинному рівні (рисунок). Її запровадження у широку практику шляхом включення до загальної системи моніторингу дозволить об'єктивно і комплексно оцінити ефективність функціонування системи надання соціальних послуг.

**Висновок.** Об'єктивна необхідність моніторингу і оцінювання надання соціальних послуг за якісними показниками обумовлена необхідністю оцінки якісної сторони їх надання, а передусім – соціальної ефективності цієї діяльності та, відповідно, рівня реалізації державою своїх соціальних функцій в аспекті надання соціальних послуг. Враховуючи те, що кожний конкретний регіон України має свою специфіку в розрізі переважання певних контингентів отримувачів соціальних послуг (статеві-віковий склад населення, переважання певного виду інвалідизації або захворювань певної нозології), стану екології, рівня соціальних, економічних та екологічних результатів функціонування економічної системи, обмеженості територіальних ресурсів, отримання інформації такого типу є вкрай необхідним. Для реалізації програми моніторингу і оцінювання надання соціальних послуг за якісними показниками необхідним є створення єдиного ієрархічного за своєю структурою інформаційного середовища, яке б акумулювало наявну інформацію від первинного рівня – територіальних центрів з надання соціальних послуг – до центрального рівня управління (рисунок). Тому основна мета створення інфраструктури даних щодо якісної оцінки соціальних послуг полягає в інтеграції даних, зібраних за територіальним принципом, покращення їх якості та забезпечення доступу до них для багатопільового використання. Створення в Україні державної інфраструктури моніторингу даних для оцінювання надання соціальних послуг за якісними показниками дасть змогу провадити єдину соціальну політику та координувати зусилля різних рівнів управління системи надання соціальних послуг, інших зацікавлених відомств, а також органів місцевого самоврядування, бізнесових структур. Ця робота має стати важливим кроком у напрямку запровадження єдиних стандартів та уніфікації технологій збирання та опрацювання інформації, дость змогу уникати дублювання робіт зі збирання інформації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Берестенева О.Г. Компьютерная система принятия решений по результатам экспертного оценивания в задачах оценки качества образования / О.Г. Берестенева, О.В. Марухина // *Educational Technology & Society*. – 2002. – № 5. – С. 216–230.
2. Берестенева О.Г. Системный подход к оценке качества образования / О. Г. Берестенева, О.В. Марухина // *Стандарты и качество*. – 2002. – № 4. – С. 35–36.
3. Особливості моделювання економічних процесів // *Сучасні та перспективні методи і моделі управління в економіці* : [моногр.] : у 2 ч. / за ред. А.О. Єпіфанова, В.М. Вовк. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – Ч. 2. – 2008. – С. 4–25.

4. Макарова О.В. Соціальні послуги для сімей з дітьми: нові виклики та напрямки вдосконалення / О.В. Макарова, Л.М. Черенько // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – № 10. – С. 697–700.
5. Горемікіна Ю.В. Формалізація даних та методичні підходи у контексті оцінки ефективності соціальних послуг / Ю.В. Горемікіна // Механізм регулювання економіки. – 2012. – № 1 (55). – С. 188–195.
6. Девятко И.Ф. Диагностическая процедура в социологии. Очерк истории и теории / Девятко И.Ф. – М. : Наука, 1993. – 175 с.
7. Девятко И.Ф. Методы социологического исследования / Девятко И.Ф. – М. : Книжный дом «Университет», 2002. – 295 с.
8. Новиков В.Н. Совершенствование финансирования социальной инфраструктуры на основе новых бюджетных технологий / В.Н. Новиков // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 1. – С. 121–132. – doi: 10.15407/dse2014.01.121
9. Орлов А.И. Экспертные оценки : [учеб. пособ.] / А. И. Орлов. – М. : ИВСТЭ, 2002. – 31 с.
10. Проект концепції (моделі) моніторингу та оцінювання сектору соціальних послуг / за ред. О.В. Макарової. – Умань : СПД Сочинський, 2008. – 148 с.
11. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Проект Посилення регіональних соціальних служб в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=2174>
12. Хилл Н. Измерение удовлетворенности потребителя по стандарту ИСО 9000:2000 / Хилл Н., Сельф Б., Роше Г., пер. с англ. – М. : Технологии, 2004. – 192 с.
13. Якість інформаційного забезпечення соціальної політики : [моногр.] / [Макарова О. В., Сариогло В.Г., Терещенко Г.І. та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. – 248 с.
14. Недоседкин А.О. Методические основы моделирования финансовой деятельности с использованием нечетко-множественных описаний : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.13 / Недоседкин Алексей Олегович. – СПб., 2003. – 280 с.
15. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>

## REFERENCES

1. Beresteneva, O.G. (2002). Kompiuternaia sistema prinyatiya resheniy po rezultatam ekspertnoho otsenyvaniya v zadachakh otsenky kachestva obrazovaniya [The computer system of decision-making based on the results of expert assessment in the field of problems of education quality assessment]. *Obrazovatel'nye Tehnologii i Obshchestvo - Educational Technology & Society*, 5, 216–230 [in Russian].
2. Beresteneva, O.G. (2002). Sistemnyiy podhod k otsenke kachestva obrazovaniya [The systematic approach to the evaluating of the quality of education]. *Standarty i kachestvo - Standards and Quality*, 4, 35–36 [in Russian].
3. Makarova, O.V. (2016). Sotsial'ni posluhy dlya simey z dit'my: novi vyklyky ta napryamky vdoskonalennya [Social services for the families with children: new challenges and areas of the improvement]. *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky – The global and national problems of economic*, 10, 697–700 [in Ukrainian].
4. Goremykina, Yu.V. (2012). Formalizatsiia danykh ta metodychni pidkhody u konteksti otsinky efektyvnosti sotsialnykh posluh [The formalization of data and methodological approaches in the context of evaluating the effectiveness of social services]. *Mekhanizm rehuliuivannia ekonomiky - The mechanism for the regulation of economic*, 1(55), 188–195 [in Ukrainian].
5. Devyatko, I.F. (1993). *Dyahnostycheskaia protsedura v sotsyolohyy. Ocherk ystoriyy y teoryy* [The diagnostic procedure in sociology. The essay on the history and theory]. Moscow: Nauka [in Russian].
6. Devyatko, I.F. (2002). *Metody sotsiologicheskogo issledovaniya* [The methods of sociological research]. Moscow: Universitet [in Russian].
7. Novikov, V.M. (2014). Sovershenstvovanie finansirovaniya sotsialnoy infrastruktury na osnove novykh byudzhethnykh tekhnologiy [The improving of the financing of social infrastructure based on the new budget techniques]. *Demografiia ta sotsial'na ekonomika - Demography and social economy*, 1, 121–132. doi: 10.15407/dse2014.01.121 [in Russian].

8. Orlov, A.I. (2002). *Ekspertynye otsenki [Expert assessments]*. Moscow: IVSTE [in Russian].
9. Makarova, O.V. (Ed.). (2008). *Proekt kontseptsii (modeli) monitorynhu ta otsiniuvannia sektoru sotsial'nykh posluh [The project of the concept (model) for monitoring and evaluation of social services]*. Uman: SPD Sochyns'kyj [in Ukrainian].
10. Sotsial'ni posluhy: iak pobuduvaty ukrains'ku model' na ievropejs'kykh pidkhodakh [Social Services: how to build a Ukrainian model based on European approaches]. (n.d.). *eu.prostir.ua*. Retrieved from <http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=2174> [in Ukrainian].
11. Hill, N. (2004). *Izmerenie udovletvorennosti potrebitelya po standartu ISO 9000:2000 [The measuring of the customer satisfaction by ISO 9000: 2000]*. Moscow: Tehnologii [in Russian].
12. Libanova, E.M. (Ed.) (2010). *Yakist' informatsijnoho zabezpechennia sotsial'noi polityky [The quality of information provision of social policy]*. Kyiv: DUKh I LITERA [in Ukrainian].
13. Nedosedkin, A.O. (2003). Metodicheskie osnovy modelirovaniya finansovoy deyatelnosti s ispolzovaniem nechetko-mnozhestvennyih opisaniy [Methodological bases of modeling of financial activity using fuzzy-multiple descriptions: the dissertation for the obtaining]. *Doctor's thesis*. St. Petersburg [in Russian].
14. Zakon Ukrainy «Pro sotsial'ni posluhy» [The Law of Ukraine «On Social Services»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>.

Стаття надійшла до редакції журналу 22.09.2016.