

*Н. А. Фойгт,  
к. е. н., докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я,  
Національна академія державного управління при Президентіві України*

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДЕІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ ЯК СУЧАСНІ ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕМОГРАФІЧНОГО СТАРІННЯ

*У статті розглядаються процеси децентралізації, деінституалізації та модернізації соціальних послуг як передумови та виклики реформування даної сфери у контексті демографічного старіння. Узагальнюється міжнародний досвід реформування та реструктуризації процесу надання соціальних послуг, формулюються завдання і принципи державного управління у сфері реформування надання соціальних послуг в умовах демографічного старіння в Україні.*

*In the article the processes of decentralization, deinstitutionalization and modernisation of social services as pre-conditions and challenges of reformation of this sphere are examined in the context of the demographic aging. International experience of reformation and restructuring of social services is summarized, a task and principles of state administration in the field of social services reformation under conditions of population aging in Ukraine are formulated.*

*Ключові слова: державне управління, соціальні послуги, децентралізація, деінституалізація, демографічне старіння, населення похилого віку.*

*Key words: state administration, social services, decentralization, deinstitutionalization, population aging, older population.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Наразі міжнародною спільнотою визнана необхідність зміни парадигми у індивідуальному та суспільному підході до старіння у бік його усвідомлення як нормального процесу у рамках життєвого циклу людини та сприйняття людей похилого віку як продуктивної частини суспільства, яка робить свій внесок у його розвиток. Старіння, старість і літні люди на сьогоднішній день стали предметом міжнародного консенсусу у сфері прав людини і політичним напрямом заохочення і захисту цих прав з метою забезпечення кардинальних змін у становищі населення похилого віку. У основі цього консенсусу лежить основоположне право літніх людей жити в суспільстві і повною мірою брати участь у соціальному, культурному, політичному та економічному житті. Для реалізації цього права держава має здійснювати сильну політику вирівнювання можливостей та неухильного дотримання антидискримінаційного законодавства. Поряд з усуненням фізичних і психологічних бар'єрів органи державної влади зобов'язані забезпечити доступ до стійких і якісних соціальних послуг, що задовольняють різноманітні потреби населення похилого віку.

### АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблемам державного управління соціальною сферою присвячена значна кількість вітчизняних і зарубіжних досліджень. Теоретико-методологічні, методичні, прикладні питання багатоаспектної проблеми соціаль-

ного захисту проаналізовані у роботах таких вітчизняних вчених, як В.Я. Бідак [1], Н.П. Борецька [2], І.Ф. Гнибіденко [3], В.А. Гошовська [4], О.Ю. Єрмоловська [5], В.В. Капильцова [6], А.С. Крупник [7], В.А. Макаренко [8], С.В. Сіденко [9], Н.М. Стаховська [10], В.М. Шаповал [11], Ю.О. Шклярський [12] та ін. Методи та форми взаємодії суб'єктів громадянського суспільства у соціальній сфері, а також методологічні проблеми її вдосконалення розглянуті у роботах Ш. Арнштайн, О. Безпалька, М. Братковського, Т. Бутирської, І. Ібрагімової, О. Кіндратець, Д. Коннора, В. Мартиненка, В. Нікітіна, С. Персі, О. Сунгурова, Ю. Сурміна, А. Токвіля, Дж. Томаса та ін.

### НЕВИРІШЕНІ РАНИШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Аналіз існуючої літератури з реформування соціальних послуг в Україні дає підстави для висновку про недостатню вивченість завдань і перспектив соціальних реформ у контексті тенденцій децентралізації, деінституалізації та модернізації соціальних послуг. Дуже мало уваги вітчизняними дослідниками приділяється особливостям цих тенденцій в умовах демографічного старіння.

Метою даної статті є аналіз процесів децентралізації, деінституалізації та модернізації соціальних послуг як передумов та викликів реформування даної сфери у контексті демографічного старіння; узагальнення міжнародного досвіду реформування та реструктуризації процесу надання соціальних послуг; формулюван-

ня завдань і принципів державного управління у сфері реформування надання соціальних послуг в умовах демографічного старіння в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасна Україна стикається з низкою серйозних проблем у сфері надання соціальних послуг населенню похилого віку. Фінансове забезпечення соціальних послуг є обмеженим, що знижує їх якість і покриття. Участь НУО у наданні цих послуг поки що залишається незначною і майже не підтримується державою. Інакше кажучи, державний сектор ще не в змозі протистояти викликам деінституціалізації, децентралізації та модернізації соціальних послуг і не може повністю задовольнити потреби з надання цих послуг для літніх людей у їх громаді.

Завдання державного управління полягає у забезпеченні не тільки надання послуг, але й їх широкої доступності на справедливій основі при збереженні високої якості, а також у гарантуванні реалізації цих послуг постачальниками на принципах участі користувача, права вибору, клієнт-орієнтованого підходу та соціального включення.

Однією з основних перешкод для розвитку таких послуг є недосконалість існуючої нормативно-правової бази, що не дозволяє центральним і місцевим органам влади здійснювати адекватну оцінку потреб, визначати стандарти, оцінювати якість надаваних послуг, а також організувати їх ефективно надання державними, приватними чи некомерційними організаціями.

Вирівнювання можливостей та забезпечення участі літніх людей у суспільному житті тісно пов'язані з розширенням спектра соціальних послуг на рівні громад. Доступ до освіти, охорони здоров'я, професійної підготовки та зайнятості є, як і для будь-якої пересічної людини, основними гарантіями участі у суспільному житті. Доступ до соціальних послуг також являє собою своєрідну "мережу безпеки" для населення похилого віку як контингенту зі статусом уразливості, що являє собою найбільшу частку серед знедолених груп населення. В Україні доступ людей похилого віку до соціальних послуг, як і раніше, є обмеженим. Причин декілька: недостатність послуг на місцевому рівні, нерозвиненість професійних мереж і кваліфікації персоналу, традиційний і неефективний контроль доступу у систему, недостатня обізнаність населення в цілому стосовно проблем старіння і старості та застарілість економічних, соціальних та медичних підходів до похилого віку в цілому.

Розвиток руху літніх людей в останні роки сприяв підвищенню уваги до їх доступу до соціальних послуг на рівні громад. Визнання важливості цього сектора поступово призвело до необхідності розробки та вдосконалення відповідної нормативної бази у сфері соціального захисту та соціальних послуг. У цьому контексті рух літніх людей спільно із зацікавленими НУО, міжнародними донорами та організаціями розглядають поточний "політичний момент" як дуже важливий для модернізації соціальних послуг в Україні.

Соціальні послуги являють собою потужний важіль у досягненні літніми людьми усієї повноти громадянства, якщо ці послуги відповідають потребам користувачів:

- на індивідуальному рівні;
- на рівні громад;
- з урахуванням перспективи;
- з забезпеченням двостороннього підходу до якості послуг як з боку надавачів, так і з боку клієнтів;
- за умови розширення участі у наданні послуг усіх зацікавлених сторін.

Механізм державного управління у даній сфері має забезпечувати дотримання цих основоположних принципів і, таким чином, має вирішальне значення у забез-

печенні ефективності соціальних послуг. Розробка і реалізація цього механізму вимагає загального розуміння його ключових понять на європейському рівні, також як і його адекватності існуючій системі механізмів державного управління в Україні у сфері соціальних реформ. Європейський досвід досліджень щодо державного управління у сфері надання соціальних послуг показав, що:

— розробка узгодженої нормативної бази є одним з пріоритетів формування механізму державного управління в сфері соціальних послуг для населення похилого віку;

— механізм державного управління повинен розроблятися у тісному взаємозв'язку з особливостями процесу децентралізації соціального управління, що відбувається в Україні;

— усім відповідним зацікавленим сторонам у цьому процесі (органам державної влади, представникам користувачів, постачальникам послуг тощо) потрібна підготовка та підтримка, обмін інформацією і вивчення позитивного досвіду, з тим щоб ефективно брати участь у будівництві сучасної системи регулюючих механізмів забезпечення соціальних послуг;

— участь користувачів (або їх представників) у розробці цих механізмів є недостатньою, а іноді просто відсутня.

Сфера соціальних послуг стикається зі складним процесом реформування у багатьох європейських країнах. Визнання того факту, що ця сфера є важливою складовою Європейської соціальної моделі, запропонованої у рамках Лісабонської стратегії, а також вплив законодавства Європейського Союзу з надання соціальних послуг у цілому протягом останніх років стимулює значні зусилля урядів, спрямовані на модернізацію та реформи.

Важливість ролі соціальних послуг у розбудові європейської соціальної моделі значною мірою усвідомлене багатьма державами. Зацікавлені сторони у загальноєвропейському процесі усвідомлення широкої категорії соціальних послуг визначили наступні особливості, які відрізняють їх від інших видів послуг:

— соціальні послуги роблять внесок у конкретну реалізацію основних соціальних прав і створення рівних можливостей, особливо для людей, які перебувають у вразливому становищі;

— вони засновані на визнанні важливості людської гідності, солідарності, соціальної справедливості, соціальної згуртованості і соціального забезпечення, у тому числі розширення можливостей та участі користувачів у формуванні, наданні та оцінці соціальних послуг;

— вони реагують на соціальні потреби і соціальні недоліки, які ринок не може вирішити належним чином або які породжуються ринком. У цьому контексті соціальні послуги являють собою виконання державою своїх обов'язків на основі принципу пріоритету суспільних інтересів;

— вони включають персональні послуги на основі прямого зв'язку між постачальником і користувачем;

— користувачами соціальних послуг є представники уразливих груп населення, які не можуть розглядатися так само, як споживачі інших видів послуг. Соціальні послуги пов'язані з державними механізмами соціального забезпечення та захисту і можуть вдосконалюватися через запровадження конкретних фінансово-бюджетних механізмів.

Соціальні послуги надаються широким спектром провайдерів (НУО, благодійними і солідарними організаціями, місцевими або центральними органами влади, волонтерами та комерційними структурами) і мають різні механізми фінансування та управління. З іншого боку, так само, як і для інших послуг, якість соціальних послуг визначається їх доступністю, безперервністю, інформаційною забезпеченістю та прозо-

рстю з метою забезпечення участі користувачів у визначенні необхідної структури та обсягу, а також оцінці послуг з урахуванням необхідності раціонального використання наявних ресурсів. Для того, щоб виконати ці вимоги, держава повинна розробити відповідні нормативні механізми надання соціальних послуг, такі як стандарти якості, ліцензування, процедури оцінки тощо, з тим щоб гарантувати доступ усіх користувачів до якісних послуг, а також ефективне використання державних ресурсів.

Процес модернізації соціальних послуг має місце у всіх європейських країнах і відповідає як змінам у суспільстві (старіння населення, нові потреби користувачів), так і необхідності забезпечення стійкості та ефективності державного регулювання соціального розвитку. Основними напрямками модернізації цього сектора є: (I) розвиток і узагальнення механізму державного управління якістю соціальних послуг через розробку стандартів якості, процедур та алгоритмів моніторингу й оцінки якості послуг; (II) передача відповідальності за надання послуг від центральних органів виконавчої влади до різних провайдерів, що здійснюють їх на місцевому рівні; (III) посилення ролі центральної влади у сфері нормативного регулювання та фінансового забезпечення надання соціальних та медичних послуг замість безпосереднього державного управління наданням послуг користувачам; (IV) децентралізація надання послуг, оскільки соціальні потреби користувачів краще вирішуються на рівні місцевої громади. Для здійснення такої модернізації необхідна розробка нових типів державно-приватного партнерства та залучення користувачів на усіх етапах надання послуг (визначення потреб, вибір й орієнтація на якісніші послуги, індивідуальне планування, моніторинг та оцінка).

Термін "модернізація" часто пов'язується з необхідністю раціоналізації ресурсного забезпечення обслуговування і забезпечення його стійкості. Процес, який у даний час відбувається в європейських країнах, спрямований на забезпечення кращої якості та ефективності соціальних послуг з пріоритетизацією індивідуальних потреб користувачів і основних цінностей і цілей суспільства, таких як соціальні права, соціальна справедливість, соціальна згуртованість та збалансованість соціально-економічного розвитку.

Існує низка інструментів для модернізації сектора соціальних послуг, серед яких найважливішими є: 1) загальне управління якістю на основі розробки та стандартизації показників якості; 2) посилення орієнтації послуг на потреби клієнта; 3) забезпечення участі користувачів у процесі планування та надання послуг. У цьому контексті виникає необхідність прийняття низки нормативних документів, у яких були б сформульовані конкретні вимоги як до системи, так і процесу надання соціальних послуг. При цьому дуже важливим є врахування двох чинників: по-перше, необхідності спрямування обмежених фінансових ресурсів держави на найбільш ефективні та дієві послуги або у найуразливіші групи населення чи регіони; по-друге, необхідності постійного дотримання принципу рівних можливостей, що передбачає забезпечення доступу до послуг, передусім, для найбільш уразливих груп населення, що вимагає оцінки якості цих послуг і ступеню дотримання інтересів користувачів.

Модернізація сектора соціальних послуг має конкретний вплив і специфічний акцент стосовно старіння і населення похилого віку. Значні зміни в останні десятиліття пов'язані зі зміною парадигми щодо людей похилого віку, переходу від медичних і захисних до змістовних соціальних моделей, пов'язаних з забезпеченням прав, рівних можливостей і повноцінної участі літніх людей у соціальному і економічному житті громади. Ключовим аспектом для досягнення цих цілей є створення системи сприяння. Системою сприяння назива-

ють таку систему соціальних послуг, орієнтованих на підтримку людей похилого віку, яка забезпечує досягнення і підтримання оптимального рівня їх незалежності та соціальної залученості.

Необхідність проведення структурних реформ у сфері надання соціальних послуг після розпаду системи соціального захисту радянського зразка передбачає значні інновації у соціальній сфері.

У цьому контексті реформа соціальних послуг як один з ключових елементів подальшого розвитку системи соціального забезпечення повинна розглядатися урядом і громадянським суспільством у рамках декількох радикальних змін: зміни менталітету і ставлення, зміни повсякденних практик і методів роботи, зміни відповідної політики, які регулюють надання послуг і т.д. Складність процесу змін і реформ, полягає, по-перше, у необхідності зміни парадигми щодо старості і старіння: від медичної і благодійної моделі до соціальної моделі та глобального підходу, заснованого на фундаментальних правах людини.

У сфері соціальних послуг ця нова парадигма сприяє сталому доступу населення похилого віку до дешевих та якісних соціальних послуг, доступних на рівні громади, в якій користувачі відіграють центральну роль. Саме тому послуги мають бути адаптовані до виявлених потреб літніх людей на рівні громад. Цей підхід є радикальною зміною у порівнянні з попередньою інституційною схемою надання послуг, в якій люди похилого віку вважалися пасивними одержувачами медико-соціальних послуг, призначених для виправлення їх функціональної неспроможності.

Реформа соціальних послуг для населення похилого віку повинна здійснюватись за принципом двостороннього підходу, що передбачає існування основних соціальних послуг, доступних для всіх громадян, і спеціалізованої системи підтримуючих послуг зі сприяння участі літніх людей у житті громади.

Іншою проблемою реформування у соціальній сфері є забезпечення процесу деінституціалізації, коли система охорони здоров'я, раніше спрямовувана на захист людей похилого віку шляхом виключення їх із суспільства, перетворюється у систему охорони здоров'я, спрямовану на сприяння соціальній активності, пропонуючи широкий спектр послуг на рівні громад за принципом особистого вибору і самостійного рішення.

Деінституціалізацію слід розуміти у сенсі, ширшому, ніж просте закриття великих інтернатних закладів. Для досягнення зміцнення потенціалу людей похилого віку з повагою до їх права на вибір і рівні можливості у суспільстві, перетворення і закриття великих інтернатних установ та розвиток послуг у громаді є лише одним з напрямів деінституціалізації. Він повинен реалізовуватись одночасно з переглядом механізмів контролю доступу у систему соціального захисту та розвитком більш широкого спектра послуг на рівні громад (освіти, охорони здоров'я, реабілітації, професійної підготовки, зайнятості, служби підтримки і т.д.). Такі перетворення є складним і важким процесом, який включає підготовку і перепідготовку кадрів, інвестиції в інфраструктуру, перегляд існуючих або розробку нових методологій і процедур повсякденної роботи з користувачами, переорієнтацію ресурсів на місцевому рівні і т.д.

Деінституціалізація, таким чином, пов'язана з розвитком нових видів послуг для населення похилого віку, які забезпечували б безперервну і суцільну підтримку у галузі охорони здоров'я, освіти, реабілітації, зайнятості, мобільності, відпочинку і т.д. Надавачами цих нових послуг є здебільшого некомерційні організації, які стали важливою категорією постачальників протягом останніх 10—15 років за підтримки та сприяння міжнародних організацій і донорів. В Україні некомерційний сектор як частина грома-

дяньського суспільства є ще дуже молодим і не має досвіду ні участі у процесі формування економічної політики, ані надання послуг. Тим не менш, поступово розвиваються нові види послуг як інновації з розширення соціальної інтегрованості літніх людей, включаючи такі форми, як консультаційні центри, послуги з особистої допомоги, адаптований транспорт, послуги тимчасового догляду, послуги мобільної допомоги на дому, послуги з фізичної реабілітації на рівні громад та ін. Пов'язані з деінституціалізацією диверсифікація і урізноманітнення соціальних послуг призвели до актуалізації питань стійкості цих послуг у часі, доступу їх надавачів до державного фінансування, проблем управління якістю та конкуренції між різними типами постачальників.

Децентралізація повноважень у сфері надання соціальних послуг є ще одним ключовим елементом реформи соціальних послуг.

Термін "децентралізація" тут розглядається як процес передачі обов'язків, можливостей і ресурсів з рівня держави (центральної влади, уряду) до місцевих органів влади (муніципалітети і, відповідно, у децентралізовані органи міністерств і відомств). Метою децентралізації, у першу чергу, є зміцнення компетентності та потенціалу місцевих громад для прийняття більш обґрунтованих рішень, що відповідають конкретним інтересам населення і забезпечують підвищення ефективності управління. Рішення органів місцевої влади, які знаходяться найближче до користувачів, збільшують шанси щодо задоволення реальних потреб населення. Позитивним ефектом цього процесу має бути вдосконалення управління, забезпечення прозорості й відповідальності, пов'язаних з використанням наявних ресурсів.

Успіх децентралізації залежить від кількох факторів: 1) політичної волі та підтримки політичних лідерів поряд з гарантованістю продовження процесу у разі сукцесії або зміни уряду на місцях; 2) активності й згуртованості громадянського суспільства; 3) достатності фінансових і людських ресурсів на місцевому рівні; 4) ефективної законодавчої бази, яка гарантує стабільність результатів, поступово отримуваних у процесі; 5) правильного розподілу ресурсів, необхідних для виконання обов'язків, делегованих на місцевий рівень.

## ВИСНОВКИ

Реформування соціальної сфери являє собою складний процес, який потребує глибокого усвідомлення у глобальній політичній, економічній та соціальній перспективі. Це не тільки технічний набір етапів і процедур, але й процес, який вимагає залучення усіх важелів демократії та зміни менталітету серед населення. Він покладається на силу та зацікавленість влади на центральному рівні, а також на узгодженість і скоординованість дій, безпосередньо пов'язаних з процесом на місцевому рівні. Численність нових обов'язків (адміністративних, фінансових, організаційних), що делегуються місцевим властям у процесі децентралізації, вимагають певного перехідного періоду усвідомлення для забезпечення правильного управління всіма цими новими елементами.

Стосовно соціальних послуг, теоретично правильніше було б сказати, що децентралізація їх надання та фінансування призводить до підвищення якості послуг. Хоча, виходячи з досвіду деяких постсоціалістичних країн, на ранніх стадіях відбувається погіршення надання послуг через невідповідність обсягу нових обов'язків місцевої влади її наявним ресурсам, невідповідність наявних ресурсів деяких громад кількості людей, що опинились у важкій або небезпечній ситуації, обмеженість фінансових ресурсів, які не передаються разом з передачею адміністративних і організаційних обов'язків тощо.

Одним з важливих механізмів, які повинні підтримувати реформування соціальних послуг, є делегування повноважень та укладання контрактів на надання соціальних послуг з приватними провайдерами. Місцева влада не в змозі забезпечити всі необхідні послуги на територіальному рівні з метою задоволення реальних потреб населення, але не має фінансових та інших ресурсів для делегування цієї відповідальності організаціям-постачальникам, які потенційно могли б це зробити.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Для всіх цих складних аспектів реформи та в порядку отримання конкретних інструментів для впровадження процедури "суспільного мандату" існує явна необхідність у визначенні механізму державного управління у сфері соціальних послуг. Цей механізм повинен містити:

- процедуру контролю доступу (оцінка потреб на місцевому рівні, критерії і процедури доступу, розподіл ресурсів соціальних та інших послуг)
- ліцензування та акредитацію;
- укладання договорів і фінансування послуг;
- моніторинг та систему оцінки послуг.

Розробка та належна реалізація цього механізму гарантуватимуть ефективність і якість соціальних послуг, які забезпечують рівні можливості і повноцінну участь людей похилого віку у житті суспільства.

## Література:

1. Бідак В. Я. Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання: автореф. дис. ... канд. екон. наук / В.Я. Бідак. — Л., 2004. — 20 с.
2. Борецька Н.П. Соціальний захист населення в умовах ринкової трансформації економіки: автореф. дис. д-ра екон. наук / Н.П. Борецька. — К., 2002. — 35 с.
3. Гнибіденко І. Ф. Соціально-економічні проблеми зайнятості і соціального захисту населення в аграрному секторі економіки України: автореф. дис. д-ра екон. наук / І.Ф. Гнибіденко. — К., 2005. — 34 с.
4. Гошовська В. А. Соціальна домінація національної безпеки Текст / В.А. Гошовська // Стратегічна панорама. — 2003. — № 2. — С. 94—99.
5. Єрмоловська О. Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформаційної економіки: автореф. дис. канд. екон. наук / О.Ю. Єрмоловська. — Х., 1996. — 20 с.
6. Капильцова В.В. Соціальні гарантії в умовах становлення ринкових відносин в Україні: автореф. дис. канд. екон. наук / В.В. Капильцова. — Донецьк, 2002. — 20 с.
7. Крупник А. С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики за умов трансформації українського суспільства: автореф. дис. канд. політ. наук / А.С. Крупник. — О., 2002. — 17 с.
8. Макаренко В.А. Соціальний захист населення: проблеми та тенденції розвитку: автореф. дис. канд. соціол. наук / В.А. Макаренко. — Х., 2005. — 20 с.
9. Сіденко С.В. Розвиток систем соціального захисту в умовах глобалізації економіки: автореф. дис. д-ра екон. наук / С.В. Сіденко. — К., 1999. — 30 с.
10. Стаховська Н. М. Відносини в праві соціального забезпечення: автореф. дис. канд. юрид. наук / Н.М. Стаховська. — К., 2000. — 21 с.
11. Шаповал В. М. Економічні засади вдосконалення соціального захисту в аграрному секторі АПК в перехідний період: автореф. дис. канд. екон. наук / В.М. Шаповал. — Д., 1999. — 22 с.
12. Шклярський Ю.О. Удосконалення управління соціальним захистом населення в регіоні (на матеріалах Миколаївської області): автореф. дис. канд. екон. наук / Ю.О. Шклярський. — К., 1999. — 19 с.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2011 р.