

Теоретико-методологічні аспекти організації обліку потреб населення у соціальних послугах

*К. С. Міщенко,
здобувач,
Одеський регіональний інститут
державного управління*

Основна мета соціально орієнтованої держави, якою є, за Конституцією, Україна, – постійне покращання добробуту людей, задоволення їх матеріальних і духовних потреб шляхом реалізації гарантованих Основним законом соціальних пільг та гарантій, зокрема забезпечення права громадян на соціальне обслуговування й отримання соціальних послуг.

Останнім часом зростає кількість людей, які потребують соціального обслуговування, а отже, зростає попит на соціальні послуги. Це актуалізує необхідність посилення системи соціального обслуговування, урізноманітнення та збільшення обсягу послуг, тобто і видів діяльності з їх надання. Таким чином, стають нагальними не лише завдання забезпечення чіткого, безперервного функціонування цілісної системи соціального обслуговування, а й розробка адекватного механізму визначення потреб у послугах, що забезпечить відповідність такої системи вимогам людей та суспільства в цілому.

Проблема обліку в сфері соціальних послуг як одна з функцій управління завжди викликала і продовжує викликати практичний інтерес. Водночас теоретичний бік цього питання наразі ще не розроблений детально, хоча здійснити це, безумовно, необхідно в першу чергу для підвищення ефективності обліку. Актуальність питання обліку пояснюється тим, що належний рівень його організації є передумовою та підґрунтям для забезпечення результативності інших функцій управління – аналізу, оцінювання, планування, контролю тощо.

Науковий аналіз функцій обліку в системі соціального обслуговування вразливих категорій населення може бути корисним також із практичних позицій. Теоретичні положення, що висувуються у запропонованій статті, є найбільш корисними саме для цього напряму обліку, оскільки він перебуває на початковій стадії організації, тим часом як вся система соціального обслуговування і надання соціальних послуг – у процесі реформування. Певні труднощі методологічного та методичного характеру пов'язані з відсутністю публікацій як теоретичної, так і прикладної спрямованості, з вивчення яких мало б розпочинатися вирішення зазначеної проблеми.

Процеси, що зараз відбуваються у соціальній сфері, мають системний характер. Їх позитивні та негативні прояви поширюються на всі елементи системи і однаково стосуються організації обліку потреб населення у соціальних послугах. У зв'язку з цим під час дослідження слід враховувати дію різного роду чинників, що зумовлюють способи і результати вирішення поставленої проблеми. У першу чергу слід відзначити, що вітчизняну систему соціального обслугову-

вання громадян, які належать до вразливих категорій населення, успадковано від СРСР і до теперішнього часу вона залишається практично незмінною. Таке явище малозрозуміле на тлі радикальних економічних і соціальних змін, що відбулися за роки незалежності України.

Водночас на початку нового тисячоліття, коли рівень соціального обслуговування населення став критично низьким, органи влади, політичні партії, інші громадські об'єднання почали робити практичні кроки, спрямовані на виправлення ситуації, що виникла, а саме: створення необхідної законодавчої та нормативно-правової бази, вдосконалення соціальної інфраструктури та ін. При цьому основну увагу приділено питанням формування в Україні системи надання соціальних послуг як складової частини соціального обслуговування.

Законодавчим підґрунтям формування державної системи соціального обслуговування і надання соціальних послуг є Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. № 2017-III [1]. Закон передбачає розробку та застосування дев'яти державних соціальних стандартів за такими сферами:

- доходи;
- соціальне обслуговування;
- житлово-комунальне господарство;
- транспортне обслуговування та зв'язок;
- охорона здоров'я;
- освіта та забезпечення навчальними закладами;
- культура, фізична культура і спорт;
- побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування;
- соціальна робота з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

На виконання цього Закону Наказом Міністерства праці та соціальної політики (далі – Мінпраці) від 17.06.2002 р. № 293 затверджено “Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів” [2], а Наказом від 08.12.2006 р. № 462 – нормативи мінімального споживання при наданні соціальних послуг громадянам похилого віку та інвалідам в установах системи Мінпраці [3].

Після ухвалення Закону України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 р. № 966-III актуалізувалося питання якості надання соціальних послуг. Водночас все більш важливим стало питання організації обліку потреб населення у соціальних послугах у цілому та в соціальних установах і закладах системи Мінпраці зокрема. Облік, на перший погляд, здається простим завданням, однак, будучи функцією управління, він пов'язаний з необхідністю дотримання ряду вимог, обумовлених особливостями його організації тощо.

Це потребує формування системи обліку як об'єкта управління, визначення іманентних функцій управління цією системою і структури всього управлінського циклу щодо досить вузького сектору обліку – потреб населення у соціальних послугах. Тут варто зауважити, що в циклі управління системою надання соціальних послуг облік не є кінцевою стадією; його дані є підґрунтям подальшого прогнозування та планування соціальних послуг.

У практиці управління використовуються три види обліку – оперативний, бухгалтерський і статистичний. Що стосується обліку потреб населення у соціальних послугах, то тут використовуються оперативний та статистичний види.

Оперативний облік пов'язаний як з наглядом за наданням соціальних послуг, так і з операціями з їх обліку безпосередньо після їх надання, а також з обліком звернень щодо надання соціальних послуг. Таким чином, організація оперативного обліку є початковим етапом процесу його побудови в цілому. Від досконалості функціонування цієї ланки управління залежить об'єктивність і повнота інформації, забезпечення яких уможливорює здійснення контролю якості та доцільності надання соціальних послуг.

Дані статистичного обліку визначають кількісний бік надання соціальних послуг. Однак, на нашу думку, у ході статистичного обліку можливим і доцільним є відображення якісного боку зазначених послуг, що характеризується їх видами, трудоемністю, вартістю, результативністю для споживача послуг та ефективністю для суспільства в цілому. Цей вид обліку забезпечує отримання відомостей для визначення показників обсягу та якості наданих соціальних послуг на місцевому та адміністративно-господарському (окремий заклад, установа) рівнях управління. При цьому послідовність взаємовідносин можна зобразити у вигляді такого ланцюжка: суб'єкт соціального обслуговування і надання соціальних послуг – місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування – центральний орган виконавчої влади.

Окрім показників обсягу та якості, статистичний облік може формувати відомості, що характеризують надання соціальних послуг з позиції продуктивності. У ході статистичного обліку в полі зору мають бути ті, хто звернувся за соціальними послугами, структурні підрозділи з їх надання та установа у цілому в різні періоди її діяльності.

Облік як функція управління є відносно виокремленим напрямом управлінської діяльності. У зв'язку з цим реалізацію функції обліку можна уявити у вигляді певного замкненого контуру, в якому циклічно повторюються процеси отримання та переробки інформації, її аналізу, ухвалення рішень, доведення їх до виконавців. Інформація про реєстрацію звернень населення за соціальними послугами в подальшому систематизується, аналізується та узагальнюється. Прийняте за результатами узагальнення рішення є підґрунтям розробки заходів з удосконалення процесів задоволення потреб населення у соціальних послугах. Слід зазначити, що останній процес є ключо-

вим моментом у контурі цієї функції, в якому, власне, полягає управлінський вплив.

На практиці управлінський вплив реалізується через планування, що охоплює систематизовані заходи, розроблені за результатами обліку потреб населення у соціальних послугах, а також окремі заходи.

Як і в будь-якій системі управління, у системі обліку мають бути об'єкт та суб'єкт управління. У цьому випадку об'єктом управління є потреби населення у соціальних послугах, а в ролі суб'єкта управління виступають спеціальні структури, що здійснюють функцію обліку. Формування суб'єкта є важливим завданням, для реалізації якого необхідне визначення економіко-організаційних меж (розмірів) структурних підрозділів, їх кількості та складу одиниць, що мають бути включеними у цих межах.

При визначенні підпорядкованості суб'єкта обліку важливо, щоб орган управління ним був не тільки компетентним, здатним здійснювати кваліфіковане керівництво, а й економічно зацікавленим в управлінні суб'єктом. Зрозуміло, що формування об'єкта обліку є початковим етапом процесу його організації, який охоплює побудову та вдосконалення системи обліку потреб населення у соціальних послугах. Система обліку має бути багаторівневою, передбачати можливість отримання значень вихідних змінних обліку, серед яких кількість, якість, час звернень населення за соціальними послугами, стан задоволення потреби в них як окремих фізичних осіб, так і суспільства в цілому. При неправильному, недостатньо обґрунтованому формуванні суб'єкта обліку будь-які заходи щодо вдосконалення апарату управління ним не даватимуть належного ефекту. Під час організаційного проектування суб'єкта обліку потрібно враховувати його вплив на ефективність функціонування всієї системи соціального обслуговування і надання соціальних послуг, зокрема в аспекті постійного поліпшення якості їх надання. При цьому слід брати до уваги такі чинники, як обсяг потреб у соціальних послугах, їх спрямованість за видами послуг, чисельність соціальних працівників, вартість основних засобів, обсяг обігових коштів, вартість послуг, технічні засоби, що використовуються у процесі надання послуг, тривалість циклів послуг, їх сезонність тощо.

Для практичного вирішення питань, пов'язаних з організацією обліку потреб населення у соціальних послугах, необхідно, в першу чергу, надати цьому процесу суспільно детерміновану цілеспрямованість, а також забезпечити обґрунтування формування об'єкта обліку і системи визначення потреб населення в соціальних послугах з наперед заданими характеристиками й організаційними параметрами системи. Доцільним при цьому є використання комплексного підходу, що передбачає вирішення організаційних питань одночасно для суб'єкта й об'єкта управління, статичної і динамічної організації кожної ланки та системи в цілому. Важливим завданням є розробка організаційних рішень за такими основними напрямками:

- визначення змісту функцій, структури та організаційних форм управління, складу, чисельності, організації праці працівників;
- встановлення переліку організаційних документів, що охоплюють розподіл обов'язків, прав і відповідальності, загальну регламентацію процесу обліку та визначення потреб населення у соціальних послугах за матеріалами методичного й інструктивного характеру, правилами, нормативами, які окреслюють виконання тих чи інших функцій та взаємодію функціональних ланок.

Загальноприйнятим є розгляд поняття “організація” за такими аспектами:

- 1) організація як процес;
- 2) організація як стан;
- 3) організація як вид системи.

Стосовно методики організації обліку потреб населення у соціальних послугах, то організація має розглядатися як процес, функціональним призначенням якого є створення нових та суттєве вдосконалення раніше запроваджених систем будь-якого типу. Сутність зазначеної методики полягає в якісному вдосконаленні існуючої системи обліку, що наразі не відповідає всім практичним вимогам. Отже, є необхідність покращання її стану в процесі функціонування відповідно до змінюваних внутрішніх і зовнішніх умов, що формують певні потреби населення у послугах.

Одним із необхідних елементів організації обліку як процесу є організація виконавчої діяльності. Вона включає такі стадії:

- а) доведення управлінського рішення до виконавця, постановка цілей;
- б) розклад функцій на підфункції;
- в) створення структури (схеми) обліку, розробка посадових інструкцій;
- г) підбір і розстановка кадрів, забезпечення необхідними матеріалами, устаткуванням;
- д) застосування заходів матеріального і морального стимулювання (не виключено й примусу);
- е) перевірка виконання.

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

Динаміка управління процесом обліку потреб населення у соціальних послугах проявляється у зміні складу показників обліку та стану потреб у часі. Облік як управлінська функція реалізується в системі управління через процес надання соціальних послуг залежно від потреб населення в них. Цей процес має просто-

риве і часове обмеження. Соціальні послуги є чутливими до організації процесу їх надання, водночас вони, впливаючи на цей процес у зв'язку з потребою в них населення, утворюють замкнену систему.

Треба відзначити, що процес обліку потреб населення у соціальних послугах є сукупністю складових, що періодично змінюють одна одну, утворюючи у підсумку цикл управління. Цими складовими є:

- а) отримання інформації (наприклад, щодо звернення за соціальними послугами);
- б) обробка інформації управлінською ланкою з метою прийняття рішення, що пов'язане з підвищенням рівня задоволення потреб населення у соціальних послугах та вдосконаленням організації обліку таких потреб;
- в) передача рішення для реалізації шляхом планування відповідних заходів, їх розробки або вживання інших адекватних заходів.

Іншою функцією управління, поряд з обліком, має бути регулювання, що забезпечує перебіг управлінських процесів у межах параметрів, заданих регламентом і планом організації обліку потреб населення у соціальних послугах. Регулювання ґрунтується на інформації (частіше за все – про відхилення), що надходить від об'єкта управління та використовується з метою усунення відхилень, компенсації збурюючих впливів (небажаних, негативних явищ, що відхилюють систему обліку від досягнення мети).

Особливе місце в процесі реалізації функції управління належить ухваленню рішення щодо обліку потреб населення у соціальних послугах. Поняття “ухвалення рішення” у цьому випадку можна визначити як процес виявлення зв'язку між існуючим і бажаним станами обліку у напрямі вдосконалення першого, наприклад щодо об'єктивізації обліку, його оперативності або оптимізації методики реєстрації потреб у соціальних умовах тощо. Рішення, окрім бажаного стану системи обліку, може передбачати такий результат дій з обліку потреб населення у соціальних послугах, як поглиблення аналізу, конкретизація узагальнень, розробка заходів загального характеру, конкретних заходів щодо поліпшення соціального обслуговування і надання соціальних послуг, їх якості, ефективності та результативності планування.

У процесі ухвалення рішення як встановлення способу переходу від наявного стану до того, що має бути отриманий, виділяється діяльність з його розробки, яка, у свою чергу, охоплює дії з підготовки рішення, пошуку його оптимальних варіантів і реалізації (виконання). Необхідність розробки рішення в процесі обліку потреб населення у соціальних послугах зумовлена динамікою обліку, появою на вході та виході збурюючих впливів. Процес розробки – це діяльність, що спрямована на досягнення суб'єктом обліку цілей, визначених ним для вирішення проблем. Розробці рішення передують його підготовка, суть якої полягає в послідовних діях з формування початкової інформації для досягнення бажаного стану об'єкта управління. Зокрема, відбувається формування цілей, виявлення, осмислення й обґрунтування проблеми, вибір кри-

теріїв рішення, розробка його альтернативних варіантів, пошук шляхів вирішення проблеми та робота з інформацією на кожному з цих рівнів. Варіант рішення – це один із можливих способів управлінського впливу на проведення обліку для досягнення певної мети, що має характерні особливості щодо засобів і термінів її досягнення. Реалізація рішення – це комплекс заходів, пов'язаних зі здійсненням управлінського впливу за певним організаційним планом. Як організаційно-управлінський продукт рішення може характеризуватися своєчасністю, актуальністю, оперативністю, дієвістю, точністю, результативністю.

Удосконалення методики організації обліку має на меті внесення прогресивних змін до побудови та порядку функціонування усталеної системи обліку потреб населення у соціальних послугах. При цьому організація (як стан системи) виступає і як вихідна передумова, і як результат управління.

Систему обліку можна вважати організованою, якщо:

- а) задано її межі – встановлено, скільки елементів її утворює;
- б) визначено змінні (характеристики) цих елементів;
- в) передбачено спосіб дії кожного елемента та побудовано схему їх взаємодії.

Методика формування системи обліку потреб населення у соціальних послугах має забезпечувати організованість процесу обліку, тобто наявність певного порядку або ступеня впорядкованості обліку, у тому числі в його структурі та функціонуванні.

На основі викладеного вище можна сформулювати такі висновки. Висвітлені з позиції широкого розуміння теоретичні аспекти обліку потреб населення у соціальних послугах, зокрема функції обліку з погляду організації цього процесу та управління ним, на нашу думку, мають практичне значення.

Характерною особливістю обліку потреб населення в соціальних послугах є те, що він є початковою стадією як процесу надання соціальних послуг, так і процесу їх планування одночасно. У цьому проявляється відмінність обліку потреб у соціальних послугах від “класичного” обліку, згідно з яким ця функція управління є кінцевою стадією. Звідси випливає необхідність одночасної організації обліку як потреб населення в соціальних послугах, так і показників щодо фактично наданих послуг.

У складі суб'єкта обліку необхідна організація двох структурних ланок – ланки (підрозділу), що здійснює оперативний облік, і ланки, що здійснює статистичний облік. У такому випадку буде відображатися і якісна сторона надання соціальних послуг – види, трудоемність, вартість, результативність, попит за видами та у часі, і кількісна – показники обсягів та якості послуг, продуктивності.

Показана доцільність розгляду замкнутого контуру реалізації функції обліку як циклічних процесів отримання й обробки інформації, прийняття і виконання рішень з подальшою систематизацією, аналізом та узагальненням випадків звернень населення за соціальними послугами.

Запропоновані практичні підходи до формування об'єкта надання послуг – це, в першу чергу, визначення його цілей, економічних та організаційних меж, підлеглості, рівнів обліку, критеріїв організаційного виділення суб'єкта обліку як об'єкта управління. У процесі організації обліку слід враховувати його вплив на всю систему соціального обслуговування і надання соціальних послуг з огляду на обсяги потреб у них, спрямованість за видами, чисельність соціальних працівників, вартість основних засобів, обсяг обігових коштів, вартість послуг, перелік технічних засобів, тривалість циклів послуг, їх сезонність. Не виключено, що наразі немає необхідності в організації нових суб'єктів обліку, натомість доцільно модернізувати вже існуючі структури.

З наведених теоретичних положень випливає, що процес організації обліку потреб населення у соціальних послугах пов'язаний із визначенням його мети, концепції організації обліку, критеріїв оцінки результатів обліку, обмежень системи обліку, вхідної та вихідної інформації та порядку її застосування, формулюванням завдань, вирішення яких забезпечує досягнення мети обліку. Методичні рішення щодо цього процесу повинні охоплювати склад функцій, структурні та організаційні форми управління, зміст діяльності установи з надання послуг, чисельність працівників та організацію їх праці, установчі документи, визначення прав і відповідальності, загальну регламентацію процесу, специфікацію оргтехніки, особливості документообороту, зокрема стосовно вживаних форм документів.

Таким чином, розробка практичних рекомендацій щодо забезпечення організації обліку потреб населення у соціальних послугах вимагає ґрунтовного теоретико-методологічного опрацювання зазначених питань. На нашу думку, застосування теоретичних підходів, висвітлених у статті, може бути корисним для якісної та ефективної побудови системи обліку потреб у послугах, що є важливим в умовах розгорнутого наразі в Україні реформування системи соціальних послуг [5].

Як перспективи подальших досліджень у практичній площині зазначимо розробку методик організації обліку та відповідних документів, визначення структурних і організаційних форм управління обліком, загальну регламентацію цього процесу, прав і відповідальності працівників, задіяних у процесі обліку потреб вразливих категорій населення у соціальних послугах.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. № 2017-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zacon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>

2. Закон України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zacon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>
3. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів. Затверджено Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data/base44/ukr44342.htm>
4. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України “Нормативи мінімального споживання при наданні соціальних послуг громадянам похилого віку та інвалідам в установах системи Мінпраці” від 08.12.2006 р. № 462 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=98936864
5. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України “Про хід реформування сфери надання соціальних послуг” від 13.10.2006 р. № 380 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ngo.dn.ua/doc.reform.doc>



Організаційно-правові засади проведення органами державної статистики Всеукраїнського сільськогосподарського перепису

*Ю. М. Остапчук,
заступник Голови Держкомстату України;
О. В. Сікачина,
заступник директора департаменту,
Держкомстат України*

Прийняття ефективних управлінських рішень потребує надійної та повної статистичної інформації, яка всебічно характеризує ті чи інші явища та процеси, що відбуваються в країні. Статистична інформація використовується для аналізу стану галузей і сфер діяльності, визначення проблемних питань і розроблення на цій основі заходів щодо їх розв'язання. Наявність такої інформації значно розширює можливості органів державного управління правильно оцінювати ситуацію та приймати виважені рішення, розробляти прогнози подальшого розвитку, визначати стратегічні цілі та завдання.

Для України, яка має потужний аграрний сектор, необхідність різнобічної статистичної інформації щодо стану сільського господарства є надзвичайно актуальною.

Одним із найважливіших джерел отримання такої інформації є сільськогосподарський перепис. Наразі органи державної статистики України збирають достатньо статистичних даних для характеристики поточного стану сільського господарства, використовуючи при цьому як суцільні (для юридичних осіб), так і вибіркові (для фізичних осіб) методи статистичного спостереження. Водночас, згідно з міжнародними статистичними стандартами, лише загальний сільськогосподарський перепис, який є періодичним, широкомасштабним, одномоментним статистичним спостереженням, забезпечує збирання найбільш повної та цілісної інформації про стан і структуру сільського господарства. Цінність інформації, отриманої під час проведення сільськогосподарського перепису, полягає також у тому, що вона надає можливість значно поліпшити якість даних поточної сільськогосподарської статистики. Як свідчить міжнародна статистична

практика, результати періодичних загальних сільськогосподарських переписів дозволяють здійснювати більш надійний та репрезентативний відбір підприємств і домогосподарств для проведення відповідних вибіркового статистичних спостережень, що позитивно позначається на достовірності поточної інформації у галузі сільського господарства, а також сприяє скороченню фінансових витрат на їх проведення.

Слід зауважити, що за роки незалежності в Україні запроваджена практика проведення тематичних переписів з окремих питань сільськогосподарської діяльності в господарствах усіх категорій, наприклад перепис посівних площ сільськогосподарських культур (1993 р.), перепис плодово-ягідних насаджень та виноградників (1998 р.), а також перепис поголів'я худоби (кожні п'ять років, останній – станом на 1 січня 2006 р.).

Проте постала необхідність проведення в країні саме загального сільськогосподарського перепису, що зумовлена назрілою потребою отримання систематизованих і детальних статистичних даних, які б комплексно характеризували галузь сільського господарства на всіх рівнях, у першу чергу – на рівні малих адміністративних одиниць. Більш того, регулярне проведення такого перепису є однією з основних і обов'язкових умов для адаптації національної сільськогосподарської статистики до європейських стандартів, а також для інтеграції країни до Євросоюзу.

Із досвіду багатьох країн світу, де вже вирішені питання правового забезпечення проведення національного сільськогосподарського перепису, відомо, що найбільш доцільним є розроблення саме такого закону, який би не лише регламентував проведення