

*Дубич К.В.,
кандидат педагогічних наук,
доцент, докторант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

Партнерство державного та недержавного суспільних секторів як ефективний механізм управління у сфері надання соціальних послуг у країнах Євросоюзу

За результатами проведеного аналізу встановлено, що співробітництво між організаціями державного та недержавного секторів є ефективним механізмом, який широко застосовується в країнах Європи для управління у сфері надання соціальних послуг. З'ясовано, що реалізація цього механізму в Україні має такі вади, як нерівноправність та дискримінація недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги. Виокремлено і охарактеризовано такі європейські моделі міжсекторального співробітництва у сфері надання соціальних послуг, як соціал-демократична (скандинавська), ліберальна (англосаксонська), корпоративна (континентальна) і перехідні (у країнах ЦСЄ та Середземномор'я). Визначено переваги механізму співробітництва у форматі "державна – недержавні організації".

Ключові слова: міжсекторальне співробітництво, партнерство, державне управління, механізми, соціальні послуги, європейський досвід, моделі співробітництва.

Дубич К.В. Партнерство государственного и негосударственного общественных секторов как эффективный механизм управления в сфере предоставления социальных услуг в странах Евросоюза

По результатам осуществленного анализа установлено, что сотрудничество между организациями государственного и негосударственного секторов является эффективным механизмом, который широко применяется в странах Европы для управления в сфере предоставления социальных услуг. Выяснено, что реализация этого механизма в Украине имеет такие недостатки, как неравноправие и дискриминация негосударственных субъектов, предоставляющих социальные услуги. Выделены и охарактеризованы такие европейские модели межсекторального сотрудничества в сфере предоставления социальных услуг, как социал-демократическая (скандинавская), либеральная (англосаксонская), корпоративная (континентальная) и переходные (в странах ЦВЕ и Средиземноморья). Определены преимущества механизма сотрудничества в формате "государство – негосударственные организации".

Ключевые слова: межсекторальное сотрудничество, партнерство, государственное управление, механизмы, социальные услуги, европейский опыт, модели сотрудничества.

Dubych K. V. The partnership between public sector and non-governmental organisations as an effective management mechanism in the social services delivery in the EU countries

Based on the conducted in the article analysis it has been revealed that the cooperation between the public and private sectors is an effective mechanism that is widely used in Europe for the management of social services delivery. It was found out that the implementation of this mechanism in Ukraine has such defects as inequality and discrimination against non-state entities providing social services. It was singled out and characterized such European models intersectoral cooperation in social services delivery as Social-Democratic (Scandinavian), Liberal (Anglo-Saxon), Corporatist (Continental) and Emerging (in the CEE and Mediterranean countries). It was determined the advantages of cooperation in the 'governmental-nongovernmental organizations' format.

Key words: cross-sectoral cooperation, partnership, state mechanisms, social services, the European experience, the European cooperation models.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні реалії суспільного розвитку характеризуються частими економічними кризами, жорсткими бюджетно-фінансовими обмеженнями, прагненням підвищити соціальні гарантії та стандарти та, як наслідок, потребою в

збільшенні соціальних видатків. Намагання політиків виконати взяті на себе в процесі передвиборчих перегонів зобов'язання щодо підвищення соціальних стандартів і гарантій змушує їх адекватно реагувати на такі виклики, шукати та впроваджувати нові, більш ефективні механізми державного управління соціальною сферою.

Надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, є важливим напрямом і складовою соціальної сфери. Як свідчать світова практика та результати досліджень західних науковців [5, с. 4], таким механізмом є тісне і конструктивне співробітництво державного та недержавного суспільних секторів з питань організації та надання соціальних послуг.

У багатьох європейських країнах пострадянського простору, зокрема в Польщі, Румунії, Угорщині та Болгарії, більшу половину загальної кількості суб'єктів, що надають соціальні послуги, складають недержавні (прибуткові та неприбуткові) організації [4, с. 148, 149]. Інакше кажучи, органи виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, органи місцевого самоврядування мають сприймати недержавні організації, зокрема громадські, благодійні та приватні, як ключових партнерів у наданні соціальних послуг. Застосування механізму, побудованого на партнерстві між державними та недержавними інститутами, має важливе значення і в розбудові демократичного суспільства.

Надання якісних соціальних послуг є актуальним питанням в Україні, яке має вирішуватися в контексті здійснюваних у соціальній сфері країни реформ модернізації. Сьогодні стало очевидним, що держава неспроможна забезпечити гідний рівень соціальної підтримки громадян, які її потребують, а якість та ефективність надання соціальних послуг є критично низькими.

Зрозуміло, що партнерство державного та недержавного секторів є, певною мірою, нововведенням у вітчизняній сфері надання соціальних послуг. А відтак такий державно-управлінський механізм, перш ніж впровадити його в практику, має бути ґрунтовно вивченим на науковому рівні. З огляду на викладене вище обґрунтовується теоретична та практична значущість тематики, обраної для проведення дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Написанню статті передувало ґрунтовне вивчення наукових праць і публікацій, у яких через призму різних галузей науки досліджувалися вітчизняна система соціального захисту населення, різні аспекти сфери соціальних послуг, таких вітчизняних учених і дослідників, як С.Бандур, К.Батигіна, Н.Болотіна, Н.Борецька, К.Ващенко, Н.Власенко, О.Власюк, І.Гнибіденко, С.Горбунова-Рубан, А.Гриненко, А.Колот, І.Курило, О.Макарова, М.Мокляк, О.Новікова, О.Петроє, О.Піщупіна, О.Савченко, Ю.Саєнко, Т.Семигіна, Б.Сташків, І.Ярошенко та ін.

Осмисленню широкого спектра соціальних проблем, питань соціальної політики та надання соціальних послуг сприяли роботи вітчизняних науковців В.Гошовської, М.Кравченко, Е.Лібанової, О.Палій, В.Скуратівського, П.Ситніка, В.Трощинського, Н.Ярош та ін. Для написання статті цінними виявилися опубліковані в межах Проекту ТАСІС "Посилення регіональних соціальних служб" матеріали, в яких висвітлюються вітчизняна практика, різні аспекти та досвід надання соціальних послуг, що напрацьовано за кордоном. Автор опирався на наукові ідеї, викладені в цих публікаціях такими незалежними міжнародними експертами з правових питань у сфері надання соціальних послуг, як Р.Тофтсісова-Матерон, К.Ньюмен, М.Дімітрова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Упродовж останніх десяти років питання співробітництва між різними суспільними секторами, такими як державний (центральної та місцеві органи

державної влади), приватний (підприємницький) та громадський (або так званий “третій”), у різних сферах суспільного життя активно обговорюються та висвітлюються вченими, дослідниками в багатьох наукових виданнях і працях. Разом з тим питання діалогу, співробітництва державного та недержавного суспільних секторів в організації надання соціальних послуг залишаються наразі не достатньо дослідженими на науковому рівні та врегульованими правовими актами в Україні. Більш ґрунтовного вивчення потребують державно-управлінські механізми міжсекторального суспільного співробітництва у форматі “держава – громадськість” щодо організації надання соціальних послуг, підвищення їх якості. У цьому контексті актуалізується потреба у вивченні моделей співробітництва державного та недержавного суспільних секторів щодо надання соціальних послуг, які існують у країнах Європи, висвітленні їх як механізму державного управління та оцінці можливостей упровадження окремих їх елементів на теренах України.

Метою і завданням статті є визначення та характеристика європейських моделей співпраці державного та недержавного суспільних секторів як ефективного державно-управлінського механізму надання соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Однією з основних функцій держави є забезпечення соціальних стандартів і належних умов життя її громадян. Важливим показником спроможності держави виконувати соціальну функцію є надання якісних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах. Як відомо, соціальна сфера є своєрідною, найбільш “чутливою” сферою суспільного життя, оскільки недоліки і прорахунки у виконанні державою соціальних функцій, стандартів та обов’язків призводять до соціальної напруженості, мають широкомасштабний і довготривалий негативний резонанс. Зарубіжна практика свідчить, що для розв’язання соціальних проблем і надання соціальних послуг у багатьох країнах Європи використовується партнерство організацій державного та недержавного секторів. Цей механізм передбачає реальне та активне залучення до суспільного діалогу представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних суб’єктів, що надають соціальні послуги, і користувачів таких послуг.

Відповідно до ст. 12 Закону України “Про соціальні послуги” [3] сфера надання соціальних послуг, яка складається з *державного та недержавного секторів*, заснована на використанні всіх форм власності. До державного сектору відносять суб’єкти, що надають соціальні послуги і перебувають у державній власності, а управління ними здійснюється центральними органами виконавчої влади. До недержавного сектору належать громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов’язана з наданням соціальних послуг. Управління цим сектором здійснюється у визначеному законодавством і відповідними статутами порядку. Виділяють також і комунальний сектор, який включає установи і заклади комунальної власності, що надають соціальні послуги і підпорядковуються органам місцевого самоврядування.

У ст. 12 закону [3] зазначається, що під час організації надання соціальних послуг центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування здійснюють співробітництво між собою, а також із суб’єктами, що надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами. До суб’єктів, що надають соціальні послуги, віднесено підприємства, установи, організації та

заклади незалежно від форми власності і господарювання, фізичні особи (підприємці), які відповідають критеріям діяльності суб'єктів.

Державно-громадське міжсекторальне співробітництво щодо надання соціальних послуг (далі – *державно-громадське співробітництво*) є невід'ємною компонентою, важливим державно-управлінським механізмом, який на практиці дає змогу реалізовувати закріплені в ст. 3 закону [3] принципи надання соціальних послуг. Зокрема, такі як максимальне та ефективне використання коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги, соціальної справедливості, адресності та індивідуального підходу, доступності та відкритості. Формат такого співробітництва зводиться, як правило, до збирання, узагальнення та аналізу місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин, визначення потреб у соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпечення їх надання.

В Україні де-юре та де-факто державні інститути недооцінюють наразі можливості неприбуткових організації (далі – НПО) та не сприймають їх як рівноправних партнерів в організації надання соціальних послуг. А відтак таке державно-громадське співробітництво є певною мірою спотвореним, викривленим і неповноцінним, що в остаточному підсумку не дає змоги надавати більш якісні та ефективні соціальні послуги.

Прикладом порушення рівності в міжсекторальному співробітництві, свідченням диспаритету і дискримінації НПО в наданні соціальних послуг в Україні є той факт, що в державному і місцевих бюджетах на сучасному етапі не запроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надавати НПО. Так, ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України [1] визначено, що бюджетні видатки на надання соціальних послуг можуть виділятися через державні програми соціального забезпечення тільки для державних установ. Разом з тим у Бюджетному кодексі не передбачена можливість спрямування цих коштів до позабюджетних установ, зокрема до НПО, які є суб'єктами надання таких послуг.

Інакше кажучи, чинне вітчизняне бюджетне законодавство базується на засадах, які передбачають надання соціальних послуг апіорі через державні бюджетні установи, що фінансуються за статтями видатків “Соціальний захист та соціальне забезпечення”. А відтак бюджетне фінансування спрямовується здебільшого на утримання бюджетних установ, а не на адресне надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Положенням вказаної вище статті Бюджетного кодексу України [1] порушується принцип рівноправності доступу недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги, до отримання фінансування та є серйозною проблемою, що не дає на практиці змогу реалізовувати повною мірою норми ст. 14 Закону України “Про соціальні послуги” [3].

Разом з тим напрацьований у багатьох зарубіжних країнах досвід щодо надання соціальних послуг переконливо свідчить, що співпраця між державним і недержавним (“третім”) суспільними секторами є потенційно взаємовигідною. Важливу роль у співробітництві з питань планування та організації надання соціальних послуг відведена громадським об'єднанням громадян (далі – ГОГ). Державно-громадське співробітництво дає змогу залучати зацікавлені сторони до процесу ухвалення відповідних рішень і, як наслідок, сприяє залученню громади до суспільного діалогу та підвищення рівня довіри громадян до держави.

Як стверджують незалежні міжнародні експерти, співробітництво щодо надання соціальних послуг між державним і недержавним суспільними секторами створює ситуацію, в якій “виграють усі”: як держава, так і кінцевий бенефіціар – отримувач соціальної послуги. Утім конструктивним таке співробітництво є тоді, коли обидві сторони мають рівні права та налаштовані на створення і підтримку взаємовигідних стосунків щодо забезпечення надання якісних соціальних послуг, а не на конфронтацію. Міжсекторальне співробітництво є особливо виправданим у випадках, коли відповідні інститути держави неспроможні належним чином виконувати покладені на них функції та повноваження з таких причин: нестачі коштів та інших ресурсів; браку кваліфікованих фахівців; інституційної і структурної слабкості; політичної нестабільності та ін. Державно-громадське співробітництво щодо надання соціальних послуг може здійснюватися як на *центральному*, так і на *місцевому* рівнях. Важливою перевагою та потенціалом розвитку такого співробітництва є те, що вони сприяють кращому розумінню місцевих потреб у соціальних послугах, визначенню проблем надання та шляхів їх розв’язання [4, с. 220–221].

Під *державно-громадським міжсекторальним співробітництвом* (партнерством) *щодо надання соціальних послуг* розуміють визначену нормативно-правовим актом відповідну систему співробітництва, яка базується на: зобов’язаннях, які мають юридичну силу; неформально досягнутих угодах; робочих відносинах співробітництва; планах дій, узгоджених низкою організацій. У рамках партнерств укладаються угоди щодо визначених політики і завдань програми надання соціальних послуг, розподілу відповідальності, ресурсів, ризиків і прибутків на визначений період часу. Партнерство між державними та недержавними організаціями (далі – НДО) у сфері соціальних послуг включає широкий спектр угод про співпрацю, які формально закріплені в правових документах. Партнерство може також існувати між самими НДО без залучення держави, здебільшого на регіональному та місцевому рівнях [2, с. 37].

Перш ніж визначити та охарактеризувати застосовувані в європейських країнах моделі співробітництва між державними і недержавними організаціями у сфері надання соціальних послуг, варто встановити відповідні критерії їх оцінки. Міжнародні експерти, які вивчали в багатьох країнах Європи роль НДО в державно-громадському співробітництві, у своїй роботі [5, с. 27–30, 45–62] пропонують здійснювати аналіз і оцінку партнерських взаємозв’язків та відносин між державними і недержавними організаціями через призму двох критеріїв: інституціоналізація та самостійність НДО. Розглянемо докладно сутність кожного з указаних критеріїв.

Інституціоналізація означає спроможність НДО реалізовувати делеговані державою завдання щодо надання якісних соціальних послуг, тобто їх потенціал у цій сфері, рівноправність і надійність їх як партнерів у процесі державно-громадського співробітництва, підзвітність відповідним інститутам держави за надання соціальних послуг. Інституціоналізація вимірюється такими показниками, як кількість зареєстрованих НДО, що надають соціальні послуги, середні показники доходної частини бюджетів НДО, частка НДО до державних суб’єктів, що надають соціальні послуги, показники фізичної інфраструктури НДО, показники їх фінансових та інших ресурсів тощо.

Самостійність означає спроможність НДО функціонувати незалежно від держави (або інших установ, наприклад міжнародних донорів, політичних партій, благодійних фондів, церкви та ін.). Інакше кажучи, самостійність – це потенціал, можливості неприбуткових організацій не тільки для рівного з державою партнерства,

але й подолання державним і недержавним інститутам викликів щодо формування і здійснення політики надання соціальних послуг. Основними показниками оцінки рівня самостійності НДО є загальні показники фінансування державою “третього сектору”, види механізмів надання недержавними суб'єктами соціальних послуг, механізми захисту прав та звернення отримувачів соціальних послуг, зокрема такі як адвокація (advocacy), інформування, пропаганда, представлення інтересів та ін.

Резюмуючи подані вище характеристики двох критеріїв, доречно відзначити, що через них визначаються інституційне середовище, можливості, потенціал громадянського суспільства та умови надання соціальних послуг, які передбачають спільну і рівноправну участь партнерів – державних інститутів та недержавних організацій. Зрозуміло, що міжсекторальне співробітництво у сфері надання соціальних послуг значною мірою детерміноване історичними передумовами становлення та розвитку громадського суспільства, його культурними традиціями. Воно також тісно пов'язане з політичним середовищем і економічним розвитком.

Відповідно до вказаних вище двох критеріїв оцінки, вимірів (осей), а саме інституціоналізації та самостійності, можна виокремити такі 4 базові європейські моделі співробітництва між державним і недержавним суспільними секторами щодо організації надання соціальних послуг (далі – моделі), які подано на рисунку:

- 1) *соціал-демократична* (скандинавська);
- 2) *ліберальна* (англосаксонська);
- 3) *перехідні* (в країнах Центрально-Східної Європи та Середземномор'я);
- 4) *корпоративна* (континентальна).



Двовісна діаграма моделей співробітництва між державним і недержавним суспільними секторами щодо організації надання соціальних послуг у країнах Європи [5, с. 30]

Охарактеризуємо більш ґрунтовно подані на рисунку моделі.

* ВДФ – відсоток державного фінансування у сукупних доходах НДО.

Соціал-демократична (скандинавська або автономна) *модель* притаманна скандинавським країнам. Основним суб'єктом, що надає соціальні послуги, є держава. НДО не беруть, як правило, участі в наданні соціальних послуг, а виконують так звані “експресивні” функції, які пов'язані з організацією та проведенням фізкультурно-спортивних, культурних і дозвільних заходів, що задовольняють передусім інтереси та хобі членів ГОГ територіальних громад. Попри те, що майже всі соціальні послуги фінансуються і надаються державою, таку модель, що базується на концепції “держави загального добробуту” (welfare state), відносять до категорії універсалістської або інституціональної.

Соціал-демократична модель відрізняється від “державницької” або патерналістської моделі країн пострадянського блоку, в якій держава також перебрала на себе виконання функцій, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян. Ця відмінність полягає передусім у високому рівні розвитку соціального капіталу, реальному та активному залученні громадськості до вирішення важливих соціальних питань і проблем, зокрема щодо надання соціальних послуг. Тобто скандинавська модель характеризується високим рівнем волонтерства, добровільної участі громадськості та розвитку громадянського суспільства. Відносини між державним і “третім” секторами будуються на філософії, яку можна охарактеризувати як “живи і давай жити іншим”.

Відсоток державного фінансування у валових доходах НДО є низьким (25–35%), оскільки НДО спроможні самостійно забезпечити себе необхідними ресурсами шляхом волонтерства, членських внесків, генерування доходів, пожертвувань тощо. Незважаючи на це, НДО і громадськість широко та безпосередньо беруть участь у розробленні політики щодо надання соціальних послуг на місцевому та центральному рівнях управління державою (здебільшого за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і широкого використання соціального середовища).

Слід зазначити, що вартість утримання скандинавської моделі “держави загального добробуту” є досить високою. Тому рівень ризику невдалого запровадження соціал-демократичної моделі у країнах, в яких держава не має достатніх і стабільних джерел фінансування соціальних послуг, що надаються розвиненою мережею державних установ і служб, є досить високим. Світовий досвід свідчить, що недостатність обсягів ресурсів для надання соціальних послуг неминуче призводить до існування відмінностей між заможними і бідними верствами населення у доступі до таких послуг. Більш того, якщо держава не впроваджує механізм соціального замовлення та не фінансує надання соціальних послуг у достатніх обсягах, то такі відмінності будуть тільки поглиблюватися.

Ліберальна (англосаксонська або партнерська) *модель* є типовою в країнах Європи, передусім у Великобританії, а також у Канаді, хоча окремі її елементи, особливо засади контракування соціальних послуг, поширилися на інші країни європейського континенту, наприклад на Нідерланди. У цій моделі НДО також беруть активну участь у наданні соціальних послуг, але вони є більш автономними, а їх функціонування менше залежить від держави. Відсоток державного фінансування у валових доходах НДО становить 35–55%. Утім, навіть якщо НДО отримують фінансування на контрактній основі, вони мають тісні зв'язки з громадами, власні кошти, а також благодійні та власні джерела доходів. Це дає їм змогу зберігати певний рівень незалежності від держави та виконувати активну роль в адвокації, захисті прав отримувачів соціальних послуг. Відносини між НДО та державою базуються на визначеній політиці укладання угод, відомій як компактна політика, що проводилася у Великобританії урядом Т.Блера. В англосаксонській моделі підгрунтям

для надання соціальних послуг є філософія контракування. У Великобританії така модель спочатку була залишковою, тобто зорієнтована на уразливі верстви населення. Це стало однією з основних причин формування в цій країні розвинутої системи надання населенню благодійними та громадськими організаціями видів соціальних послуг, які уряд неспроможний надавати ефективно, в достатніх обсягах і належного рівня якості. Проте ліберальна модель еволюціонувала в інституціоналізовану, в якій соціальне забезпечення поширюється на всіх нужденних, а її рівень є високим. У цій моделі обсяги надання соціальних послуг розділяються порівну між державним і недержавним секторами суспільства та дотримується принцип так званої “змішаної соціальної економіки” (mixed welfare economy). Однак на практиці на виконання компактної політики НДО віддається перевага в певних сферах, зокрема в наданні громадських соціальних послуг, спеціалізованому догляді та проживанні в стаціонарних установах.

Перехідні моделі притаманні країнам басейну Середземного моря (Греція, Кіпр, Португалія), а також більшості країн Центральної та Східної Європи. Відносини між державою та ГОГ у сфері надання соціальних послуг, вироблення відповідної політики перебувають на стадії еволюції. Перехідна модель характеризується низьким рівнем державного фінансування з причин нехтування значимістю ГОГ, поширення таких взаємовідносин залежності та негативних соціальних явищ, як непотизм, політичне покровительство та протегування у фінансуванні, у залученні ГОГ до надання соціальних послуг. Такі моделі надання соціальних послуг є, як правило, залишковими або перебувають у рудиментарному стані. Це означає, що “підкування” (надання соціальних послуг) здійснюється в основному в родині та соціальних мережах здебільшого жінками, які перебирають на себе основний тягар догляду за особами, які його потребують. Оскільки в країнах із перехідними моделями надання соціальних послуг економіка перебувають на стадії трансформації, а “третій сектор” – на стадії розвитку, то таким моделям тією чи іншою мірою притаманні риси трьох інших моделей.

Корпоративна (континентальна або регулятивна) *модель*, в якій ГОГ не тільки беруть активну участь у наданні соціальних послуг, але можуть бути навіть основними суб'єктами їх надання. Наприклад, у Німеччині забезпечується *дотримання принципу субсидіарності**, відповідно до якого надання соціальних послуг та управління ними мають бути децентралізованими, надаватися на найближчому для їх отримувача рівні, як правило, на рівні територіальної громади. Втручання держави в процес надання таких послуг має бути мінімальним. Разом з тим держава здійснює загальне фінансування соціальних послуг, як правило, шляхом надання ключовим суб'єктам, що надають та отримують такі послуги, “платежів третій стороні” (third-party payments) – грантів або субсидій. Таким чином, частка державного фінансування в означеній моделі сягає більше половини (в межах 55–75%) доходу недержавного сектору. А відтак “третій сектор” має високі рівні інституціоналізації та залежності від уряду в постійній фінансовій підтримці. Втім важливою рисою континентальної моделі є потреба уряду в “третьому секторі” та їх взаємозалежність, яку називають “ієрархічною взаємозалежністю” між цими двома суспільними секторами. Різновидом цієї моделі можна розглядати Францію – країну,

* Дотримання принципу субсидіарності означає, що держава, делегувавши НДО право щодо надання більшості соціальних послуг, перестає бути монополістом і безпосереднім “провайдером” соціальних послуг та перетворюється в “арбітра”, тобто зберігає за собою право здійснення моніторингу за виконанням завдань, визначених контрактом, за якістю наданих соціальних послуг і використанням виділених ресурсів.

в якій уряд вдався до перегляду та проведення політики солідарності, що передбачає субсидіювання “третього сектору”, запровадження грантів і контрактів, які надаються та укладаються за результатами діяльності, досягнутими суб’єктами, що надають соціальні послуги в реалізації визначених завдань щодо надання таких послуг. Зазвичай у країнах із континентальною моделлю надання соціальних послуг система соціального забезпечення є корпоративною, тобто вона базується на вкладі трудових ресурсів із різних суспільних секторів. Відносини між ключовими суб’єктами та зацікавленими сторонами (різні органи влади на державному та місцевому рівнях, представники “третього сектору”, церква та ін.) врегульовуються правовими актами та відображені значною мірою в податковому законодавстві. А тому континентальну модель називають ще регулятивною.

Узагальнюючи викладене вище, слід відмітити, що на сучасному етапі в європейських країнах має місце спільна тенденція до конвергенції (зближення) систем соціальних послуг. Її виявом є, передусім, створення змішаного ринку та посилення ролі НДО в наданні соціальних послуг. Така конвергенція значною мірою є наслідком здійснюваної в Євросоюзі спільної соціальної політики, відповідно до якої уряди країн ЄС зобов’язані забезпечувати на ринку соціальних послуг вільну конкуренцію, рівний доступ і недискримінацію суб’єктів, що надають соціальні послуги. Інститути ЄС розглядають діяльність НДО, що надають соціальні послуги, важливою складовою поняття “соціальної економіки”, яке сьогодні є альтернативою концепцій “держави загального добробуту” та “ринкової економіки”. Такий підхід означає, що НДО є повноцінними та рівноправними суб’єктами діяльності на ринку соціальних послуг, а до їх діяльності та функціонування висуваються такі самі вимоги та критерії, як і до державних соціальних установ та служб.

Разом з тим очевидними є відмінності між європейськими моделями надання соціальних послуг, зокрема такими як *різна активність НДО у сфері надання соціальних послуг* (у перехідній та скандинавській моделях активність НДО в цій сфері є найнижчою, оскільки право надання соціальних послуг надано здебільшого установам державного сектору, а точніше установам місцевої влади, а в англосаксонській і континентальній моделях у цій галузі домінують приватні комерційні підприємства та неприбуткові організації); *відмінності в частках фінансування, які отримують НДО від держави* на надання соціальних послуг (найнижчі показники демонструють країни скандинавської та перехідної моделей).

Утім вказані відмінності можна пояснити такими причинами: вони значною мірою зумовлені історичними і політичними передумовами становлення, розвитку національних систем соціального захисту та надання соціальних послуг; делегування повноважень, ресурсів і відповідальності щодо надання соціальних послуг від державного до недержавного сектору отримує, як правило, підтримку та схвалення з боку громадян, оскільки це приводить до скорочення проявів бюрократизму, реформування негнучкої ієрархічної системи надання соціальних послуг, створення можливостей вибору і підвищення якості отримуваних ними соціальних послуг та ін.

Варто зазначити, що на сучасному етапі в Євросоюзі законодавча база, що регламентує питання надання НДО соціальних послуг, перебуває на стадії подальших трансформацій. З метою оптимізації моделей організації надання соціальних послуг зараз науковці і практики ЄС ведуть активні пошуки альтернативних, інноваційних способів надання соціальних послуг, які б дали змогу інтегрувати діяльність державних установ, неприбуткових організацій та прибуткових (приватних, комерційних) підприємств у єдину ефективну систему надання соціальних послуг. В

основу такої системи покладено можливість вибору та отримання клієнтом соціальної послуги найвищої якості за мінімальних витрат на її фінансування з боку держави.

Важливого значення в реформуванні соціальних послуг надається такому державно-управлінському механізму, як співробітництво держави з приватними та громадськими організаціями. Це можна пояснити цілою низкою причин і переваг, найбільш важливими з яких є те, що НДО [4, с. 222; 5, с. 9]:

– *краще обізнані з потребами та проблемами отримувачів соціальних послуг, знають шляхи їх задоволення і вирішення, оскільки НДО створюються і функціонують за ініціативою “знизу”, перебуваючи у тісному та постійному контакті з ними;*

– *швидше реагують на потреби отримувачів соціальних послуг і більш гнучкіше їх надають;* сфера надання соціальних послуг є досить складною та проблемною, але НДО, застосовуючи гнучку тактику, справляються з цими труднощами значно швидше порівняно з державними установами, реагують на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг; гнучкість НДО в наданні соціальних послуг проявляється у формі раціонального й ефективного поєднання наявних та наданих ресурсів для вирішення соціальних проблем, застосування індивідуального підходу до задоволення потреб окремого отримувача соціальних послуг, НДО також успішно функціонують в умовах, які постійно змінюються, знаходять і приймають рішення, які є найбільш адекватними в конкретній ситуації;

– *незабюрократизовані в роботі, незаангажовані номенклатурою, інструкціями та спроможні виносити на розгляд органів державної влади і органів місцевого самоврядування важливі політичні питання, пов’язані з наданням соціальних послуг;*

– *можуть привносити додаткові ресурси, генерувати альтернативні джерела фінансування, поєднувати державне фінансування з благодійними фондами та здійснювати моніторинг і контроль за використаними коштами;*

– *мають значний потенціал для інновацій.*

Беручи до уваги викладене вище, стає очевидним, що державні органи влади мають розглядати НДО як рівноправного, стратегічного партнера у формуванні та реалізації політики надання соціальних послуг. Варто також відмітити, що за певних обставин НДО можуть краще надавати соціальні послуги порівняно з приватними підприємствами. Це пояснюється тим, що діяльність НДО базується на таких принципах, як рівність, взаємодопомога, участь громадян. Ці принципи є більш універсальними та важливішими для клієнтів і держави порівняно з принципами, якими керуються приватні підприємства (спрямованість на отримання прибутку) або державні установи, наріжним каменем діяльності яких є утримання статус-кво, стабільність в отриманні фінансування, мінімізація змін у наданні соціальних послуг. Саме тому клієнти при виборі суб’єктів, що надають соціальні послуги, віддають здебільшого перевагу НДО.

Результати, які отримано в ході проведеного вище дослідження європейських моделей співпраці державного та недержавного суспільних секторів у наданні соціальних послуг, дали автору змогу зробити такі висновки:

1. Встановлено, що в сучасних реаліях суспільного розвитку в країнах Європи широко використовують співробітництво організацій державного та недержавного секторів як ефективний державно-управлінський механізм у сфері надання соціальних послуг, підвищення рівня довіри громадян до держави. Необхідними умовами функціонування такого співробітництва на центральному і місцевому рівнях управління державою є рівноправність сторін та конструктивізм у взаємовідносинах,

інституційна спроможність, достатнє ресурсне забезпечення. Незважаючи на те, що таке співробітництво визначено відповідно до ст. 12 Закону України “Про соціальні послуги”, на практиці його реалізація має недоліки, найбільш серйозними з яких є порушення рівноправності сторін (партнерів) і дискримінація недержавних суб’єктів, що надають соціальні послуги. Як свідчить зарубіжний досвід, доцільність застосування даного механізму збільшується в умовах неспроможності державних соціальних установ і служб надавати якісні соціальні послуги, зумовлені дефіцитом бюджетних коштів та інших ресурсів, політичної нестабільності, та ін.

2. Аналіз зарубіжних джерел дав автору змогу виявити та виокремити такі моделі співробітництва між державними та недержавними організаціями у сфері надання соціальних послуг у країнах Європи: соціал-демократична (скандинавська); ліберальна (англосаксонська); корпоративна (континентальна); перехідні (в країнах Центрально-Східної Європи та Середземномор’я). З’ясовано, що європейські моделі співпраці державних і недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг відрізняють за такими параметрами, як: активність НДО (у перехідній і скандинавській моделях активність НДО є найнижчою, оскільки здебільшого держава є провайдером соціальних послуг, а в англосаксонській і континентальній моделях домінують у цій галузі прибуткові і неприбуткові організації); частка фінансування державою НДО, що надають соціальні послуги (найнижчі показники – у країнах скандинавської та перехідної моделей). Ці відмінності значною мірою зумовлені історичними передумовами розвитку національних систем соціального захисту та надання соціальних послуг, політичним та економічним чинниками. Утім нині в країнах ЄС спостерігається тенденція до конвергенції систем надання соціальних послуг, створення рівних умов і змішаного ринку для державних і недержавних суб’єктів надання таких послуг та посилення ролі останніх у такому ринку.

3. Встановлено, що запровадження у сферу надання соціальних послуг механізму співробітництва у форматі “держава – недержавні організації” потенційно може мати такі переваги, як: краща поінформованість про потреби отримувачів соціальних послуг та проблеми їх надання; більш швидше, гнучкіше та адекватне задоволення потреб отримувачів якісних соціальних послуг; зменшення бюрократичних проявів у наданні соціальних послуг; генерування додаткових ресурсів, альтернативних джерел фінансування, здійснення моніторингу і контролю за використаними коштами; створення можливостей для інновацій та їх упровадження у даній сфері.

4. З’ясовано, що недержавні організації є уособленням альтернативних, інноваційних підходів до надання соціальних послуг, громадянського суспільства, політики соціальної справедливості та солідарності, взаємодопомоги та інших соціальних і демократичних ідей. Утім на ринку соціальних послуг ці ідеї спроможні краще реалізувати неприбуткові організації порівняно з приватними підприємствами, оскільки першим ці принципи в роботі є набагато ближчими за своєю природою, тоді як діяльність других здебільшого спрямована на отримання прибутку, дотримання економічної доцільності, економію, конкуренцію та інші виміри ведення успішної господарської діяльності в умовах ринку. А відтак надання соціальних послуг неприбутковими організаціями знаходить все більшу підтримку і схвалення з боку держави та пересічних громадян.

Перспективним напрямом подальших досліджень є вивчення моделей співробітництва між державним і недержавним суспільними секторами розвинутих країн Заходу; оцінка можливостей впровадження елементів зарубіжного досвіду,

передової практики застосування даного механізму, прийнятних для запровадження у сферу соціальних послуг в Україні.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України : [Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами, внесеними згідно із 27 Законами України в 2010–2013 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2010. – 3 серп. (№ 59). – С. 9. – Ст. 2047.
2. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / ред. И. Фулц, М. Трейси. – М. : Междунар. организация труда, 2008. – 124 с.
3. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 законами в 2004–2012 рр.) // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.
4. *Тофтисова-Матерон Р.* Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтисова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. – К. : Проект TACIS “Посилення регіон. соц. послуг в Україні”, 2006. – 225 с.
5. *Bullain N.* A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region / Nilda Bullain, Luben Panov. – The UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. – 123 p.