

Social Work & Education

© SW&E, 2018

Nadia Horishna,

*Ph.D., Associate professor
Department of Social Pedagogics
and Social Work
Volodymyr Hnatyuk Ternopil
National Pedagogical University
Ternopil, Ukraine
nadiahorishna@yahoo.com
ORCID:0000-0002-9724-7098*

Надія Горішна,

*кандидат педагогічних наук,
доцент
кафедра соціальної педагогіки і
соціальної роботи
Тернопільський національний
педагогічний університет імені
Володимира Гнатюка
м. Тернопіль, Україна*

УДК 35.078:364.442

DOI: 10.25128/2520-6230.18.4.2

Article history:

Received: October 11, 2018

1st Revision: November 21, 2018

Accepted: December 30, 2018

Horishna, N. (2018). Якість як критерій моніторингу та оцінювання соціальних послуг: можливості чи обмеження?, *Social Work and Education*, Vol. 5, No. 4., pp. 19-32. DOI: 10.25128/2520-6230.18.4.2

ЯКІСТЬ ЯК КРИТЕРІЙ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: МОЖЛИВОСТІ ЧИ ОБМЕЖЕННЯ?

АНОТАЦІЯ. Актуальність статті зумовлена необхідністю налагодження ефективної моделі надання соціальних послуг, яка б задовольняла потреби і запити споживачів та була б економічно раціональною. Побудова такої моделі неможлива без ефективної системи моніторингу та оцінювання соціальних послуг. Результати аналізу наукових джерел та нормативно-правових актів свідчать, що вітчизняні дослідники та законодавці особливий акцент роблять на моніторинг та оцінювання якості соціальних послуг. Метою статті є з'ясувати, наскільки обґрунтованим та доречним є використання критерію якості з точки зору перспектив подальшого вдосконалення і розвитку як соціальних послуг, так і системи їх моніторингу та оцінювання.

У статті проаналізовано три взаємопов'язані питання, без яких неможливе створення ефективної системи моніторингу та оцінювання соціальних послуг: впровадження національної системи моніторингу та оцінювання соціальних послуг, систем моніторингу та оцінювання у діяльності соціальних служб, визначення критеріїв моніторингу та оцінки соціальних послуг.

Встановлено, що критерій якості, покладений в основу вітчизняної системи моніторингу та оцінювання, дає можливість визначати рівень задоволеності споживачів наданими послугами, покращувати їх відповідно до потреб і запитів населення, проте є нечутливим до фінансово-економічних показників суб'єктів надання соціальних послуг. Визначення ефективності як базової характеристики соціальних послуг у державних стандартах сприяло б не лише забезпеченню якісних та економічно обґрунтованих послуг, але й створило б підґрунтя для імплементації орієнтованої на результат системи моніторингу та оцінювання. Важливою передумовою впровадження останньої є переорієнтація соціальних служб на програмні засади надання соціальних послуг.

Ключові слова: соціальні послуги; моніторинг та оцінювання; система моніторингу та оцінювання; національна модель моніторингу та оцінювання соціальних послуг; соціальні служби; соціальна робота.

Вступ

Процес реформування системи соціального захисту населення, складовою якої є соціальні послуги, розпочався в Україні у 2001 році і все ще триває. Важливим аспектом реформ, що проводяться у цій сфері, є перехід від успадкованої з радянських часів моделі, що базувалася на наданні непрозорих пільг та виплаті неефективних грошових допомог до більш ефективної моделі – надання соціальних послуг. Ключовими чинниками її впровадження є децентралізація влади, що передбачає підвищення ролі органів місцевого самоврядування у плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг, та побудова нової парадигми соціальної роботи як сфери надання таких послуг.

Реальні можливості для впровадження нової моделі надання соціальних послуг у життя забезпечило ухвалення у 2014 році Кабінетом міністрів України «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні». Прийняття цього документу дало змогу розпочати реальний процес створення об'єднаних територіальних громад, на які покладені обов'язки із забезпечення інтересів та потреб громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, у тому числі й шляхом організації надання соціальних послуг (Слозанська, Горішна, 2016, с.113).

З метою забезпечення виконання об'єднаними територіальними громадами делегованих повноважень, Міністерством соціальної політики України у 2016 році були розроблені і прийняті «Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення», а у 2017 році – наказ «Про деякі питання діяльності об'єднаних територіальних громад щодо надання послуг із соціальної підтримки населення».

На даний час можна відзначити певні позитивні результати у просуванні соціальних послуг: здійснюється розробка державних стандартів їх надання, відкрито доступ до ринку соціальних послуг для недержавних організацій, приватних структур та фізичних осіб, розроблені та впроваджуються у практику механізми визначення потреб населення у соціальних послугах та соціального замовлення тощо. Проте за багатьма параметрами соціальні послуги не відповідають потребам населення та європейським стандартам, про що свідчать результати проведених досліджень (Горемікіна, 2010; Давидюк, 2013; Слозанська, 2017).

Налагодження моделі надання соціальних послуг, яка б задовольняла потреби і запити споживачів та одночасно була б економічно раціональною, є важливим стратегічним завданням як для органів державної влади, місцевого самоврядування, так і для фахівців соціальної роботи.

Подальше реформування системи соціальних послуг має відбуватися на основі аналізу фактично існуючих недоліків та переваг, виокремленні проблемних напрямів та посиленні ефекту досягнутих позитивних результатів (Давидюк, 2013, с. 95). У цьому контексті посилюється значення моніторингу та оцінювання соціальних послуг як важливого елементу сучасної управлінської практики.

У чинному Законі України «Про соціальні послуги» 2003 року поняття моніторингу та оцінювання взагалі не згадуються. Вперше про необхідність здійснення моніторингу та оцінювання соціальних послуг на законодавчому було заявлено у 2012 році у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення

Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» та наказі Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги». У 2013 році наказом Міністерства соціальної політики були затверджені «Методичні рекомендації з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг». Незважаючи на створення законодавчого підґрунтя, моніторинг та оцінка соціальних послуг відноситься до питань, що є найменш відпрацьованими та стандартизованими в діяльності суб'єктів, що надають такі послуги (Давидюк, 2013, с. 95).

Аналіз останніх публікацій

Результати аналізу наукових, навчально-методичних джерел свідчать про посилення інтересу як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників до питань моніторингу та оцінювання. У роботах зарубіжних науковців (Керол, 2000; Ведунг, 2003; Крейн, 2013) розробка теорії моніторингу та оцінювання здійснюється у основному щодо соціальних політик, програм та проєктів. Окрема увага соціальним послугам у контексті моніторингу та оцінюванню приділяється у працях зарубіжних – (Грінел, Габор, Унрау, 2007) та вітчизняних дослідників – (Дукач, Кияниця, Конечна-Саламатін, Кравчук, та ін., 2018). Автори зазначених праць оперують поняттями моніторинг та оцінка соціальних послуг.

В останні роки з'явилися праці українських науковців, присвячені розробці механізмів державного управління якістю соціальних послуг (Белевцова, 2011; Дубич, 2014) та різним аспектам їх оцінювання (Горемикіна, 2015, 2016; Давидюк, 2013; Приймак, 2015). У них поняття «моніторинг та оцінка соціальних послуг» та «моніторинг та оцінка якості соціальних послуг» вживаються паралельно без їх розмежування чи ототожнення.

Розробка питань, пов'язаних з впровадженням моніторингу та оцінювання соціальних послуг здійснюється не лише на теоретичному, але й на законодавчому та практичному рівнях. Зокрема, у 2016 році перше читання у Верховній Раді України пройшов проєкт Закону про соціальні послуги (Проєкт Закону, 2016), а у 2017 році Міжнародний благодійний фонд «Карітас України» презентував «Концепцію створення системи моніторингу й оцінки якості соціальних послуг» (Концепція, 2017). У цих документах, як і в чинних нормативно-законодавчих актах (Розпорядження Кабінету Міністрів України, 2012; Наказ Міністерства соціальної політики, 2013) закріпилося поняття «моніторинг та оцінка якості соціальних послуг».

Результати аналізу наукових джерел та нормативно-правових актів свідчать, що вітчизняні дослідники та законодавці особливий акцент роблять на моніторингу та оцінюванні якості соціальних послуг.

Метою статті є з'ясувати, наскільки обґрунтованим та доречним є використання критерію якості з точки зору перспектив подальшого вдосконалення і розвитку як соціальних послуг, так і системи їх моніторингу та оцінювання. **Завдання** дослідження передбачають здійснення аналізу підходів до вибору критеріїв моніторингу та оцінювання соціальних послуг, особливостей систем моніторингу та оцінювання у діяльності соціальних служб та моделей національної системи моніторингу та оцінювання соціальних послуг.

Методологія дослідження

Для досягнення мети дослідження було використано загальнонаукові методи аналізу, синтезу, порівняння та узагальнення. Пошук інформації здійснювався у наукометричних базах даних Google Scholar, Web of Science, ResearchGate, Google Scholar, у базі даних «Законодавство України», розміщеній на сайті <http://zakon.rada.gov.ua>, українських і зарубіжних веб-сайтах, присвячених теоретичним та практичним аспектам моніторингу та оцінювання у соціальній роботі та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Коротко про терміни: «соціальні послуги», «моніторинг», «оцінка», «оцінювання»

Зважаючи на варіантність та неузгодженість у вживанні термінів у сфері моніторингу та оцінювання соціальних послуг на законодавчому і теоретичному рівнях та важливість єдиного розуміння їх суті і змісту для організації відповідної діяльності та практичному рівні, коротко зупинимось на визначенні основних термінів та стисло охарактеризуємо їх особливості, спільні та відмінні риси.

У Законі України «Про соціальні послуги» вони визначені як комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем (Закон України «Про соціальні послуги», 2003). Таке широке трактування дає підстави для їх неоднозначного розуміння. З одного боку, соціальними вважають послуги, що надаються за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, і передбачають грошову компенсацію у разі настання страхового випадку, наприклад, безробіття, професійного захворювання, досягнення пенсійного віку тощо; їх основою є страхові видатки, що акумулюються у відповідних фондах. З іншого боку, це поняття означає також послуги, що надаються в рамках соціальної роботи і фінансуються в основному за рахунок коштів місцевого і державного бюджетів, грантів, благодійної допомоги тощо. Ми погоджуємося з думкою авторів (Куц, Краснопорова, 2006, с. 15-16), що саме до таких послуг варто застосовувати означення «соціальні», оскільки у процесі їх надання відбувається безпосередній контакт на рівні «людина-влада», що й зумовлює необхідність забезпечення зворотнього зв'язку та підзвітності задля вдосконалення послуг як на рівні індивідуальних споживачів, так і суспільства загалом. Реалізація цих завдань можлива завдяки використанню механізмів моніторингу та оцінювання.

У широкому розумінні моніторинг – це «систематичне спостереження за станом і тенденціями розвитку явищ і процесів» (Галіцин, 2015, с. 5). У більш вузькому розумінні моніторинг як складова проектного циклу означає «процес регулярного збирання та аналізу кількісних та якісних даних за попередньо визначеними показниками з метою сприяння вчасному виробленню рішень, забезпечення підзвітності та створення основи для навчання в рамках програм і проектів (Горошко, Нарчинська, Озимок, Тарнай, 2014, с. 20).

Базове розуміння поняття «оцінювання» пов'язане із процесом визначення достоїнств, вартості і цінності матеріальних та нематеріальних об'єктів, їх відокремлення від невартого, непотрібного; воно є провідною аналітичною

процедурою в усіх організованих інтелектуальних та практичних діях (Ведунг, 2003, с.20). Оцінювання також розуміють як систематичне і об'єктивне дослідження, з метою визначення ступеня досягнення цілей, рівня розвитку, ефективності, результативності, впливу та стійкості результатів програми або проекту; воно слугує основою для управлінських рішень (Горошко та ін., 2014, с. 14).

Із поданих визначень очевидно, що рівень функціонування і завдання моніторингу та оцінювання є різними: моніторинг застосовується для збору інформації про процес діяльності, тоді як оцінювання – для встановлення причинно-наслідкових зв'язків між діями і результатами. Вони можуть застосовуватися окремо один від одного, або ж функціонувати як єдиний вид діяльності, коли з допомогою моніторингу акумулюється необхідна для оцінювання інформація.

До термінологічної неузгодженості слід віднести й паралельне використання термінів «оцінка» та «оцінювання». Зазначимо, що у нормативно-правих актах міцно закріпився термін «оцінка», проте автори «Глосарію термінів з моніторингу та оцінювання» окрім суто мовознавчих аргументів на користь вживання поняття «оцінювання» замість «оцінки», апелюють також до інтуїтивного сприйняття значення цих понять. Так, оцінка сприймається як результат і є ближчою до поняття перевірки і контролю, у той час як оцінювання стосується процесу і має більш нейтральне забарвлення (Горошко та ін., 2014, с. 5). Поділяючи дану точку зору, у нашому дослідженні ми вживатимемо обидва терміни із властивим для кожного з них семантичним забарвленням та дотримуючись термінології законодавчих актів України.

Параметри оцінювання соціальних послуг: якість чи ефективність?

Ключовим питанням з точки зору розвитку як соціальних послуг, так і самої системи моніторингу та оцінювання є вибір критеріїв оцінювання. Аналіз нормативно-правових актів Міністерства соціальної політики України свідчить, що ключовим критерієм визначено їх якість.

На необхідність визначення якості послуг, що зумовлено одночасним характером їх надання і споживання вказує І.Утехін (2010, с. 58), звертаючи при цьому увагу на відсутність у Цивільному кодексі України та інших нормативно-правових актах, що регулюють питання надання послуг, трактування поняття «якість». Автор обґрунтовує позицію, згідно з якою якість послуги – це відповідність діяльності її суті, меті для задоволення потреб споживача, а не результат (досягнення мети), оскільки він залежить не лише від того, хто надає послугу, але і від самого одержувача і, який, зважаючи на нематеріальний характер послуги, важко оцінити.

Якість соціальних послуг визначають також як: сукупність характеристик, які описують здатність товару чи послуги відповідати вимогам користувачів (Сідельнік, 2007); сприйняття отримувачем такої послуги, його задоволеність нею; сукупність набору характеристик і ступеня корисності послуг, що надаються в соціальній сфері й визначають їхню здатність задовольняти встановлені або передбачувані потреби населення з позицій як об'єктивних, кількісно виражених характеристик послуги, так і суб'єктивних уявлень про них споживачів (Дубич, 2014, с. 123).

Об'єктивні характеристики якості соціальних послуг формалізуються у стандартах надання послуг. Саме вони виступають інструментами, з допомогою яких держава визначає вимоги, які повинні забезпечити надавачі соціальних послуг (Горемикіна, 2015, с. 63-64). Значимо, що на даний час Міністерство соціальної політики України затвердило 18 державних стандартів соціальних послуг, що встановлюють вимоги до якості послуг та критерії їх дотримання. Показниками якості у них визначено: адресність та індивідуальний підхід, результативність, своєчасність, доступність і відкритість, зручність, повага до отримувача, професійність.

Проте серед дослідників і практиків у сфері соціальної роботи та оцінювання триває дискусія, щодо обґрунтованості вибору критерію якості як основи для моніторингу та оцінювання соціальних послуг.

На думку цілої групи фахівців (Горемикіна, 2015; Романова, Ярская-Смирнова, 2007; Юсикова, 2009) основним аспектом оцінювання соціальних послуг має бути ефективність, під якою розуміють кінцевий результат, ступінь досягнення поставленої мети. Так, на думку Ю. Горемикіної, оцінка ефективності соціальних послуг є ширшим поняттям, ніж оцінка якості. У структурі ефективності вона виділяє три складові: економічну (співвідношення обсягу наданих послуг і витрат на їх надання), соціальну (оцінка якості процесу надання послуг та якості безпосередньо соціальної послуги) та соціально-економічну (зіставлення якості соціальних послуг і витрат на їх здійснення). Визначальним і головним компонентом оцінювання вона вважає саме соціальний ефект. Аргументом на користь вибору ефективності як ключового критерію оцінювання соціальних послуг наводиться також те, що якість соціальної послуги виступає індивідуальною характеристикою кожної послуги, оскільки вона визначається конкретним споживачем. Ефективність ж є системною характеристикою, яка охоплює багато аспектів, у тому числі і якість, і дає можливість комплексно оцінювати соціальні послуги (Горемикіна, 2015, с. 63).

На необхідності застосування міждисциплінарного підходу до моніторингу та оцінювання соціальних послуг наголошує О. Давидюк (2013, с. 95). Це пов'язано з взаємообумовленістю соціальних та економічних ефектів: економічний результат є соціально значущим, а будь-які соціальні процеси тією чи іншою мірою проявляються через економічний ефект. При цьому економічна ефективність зосереджує свою увагу на результативності діяльності, а соціальна передбачає, перед усім, характеристику якісного стану надання соціальних послуг крізь призму потреб та інтересів отримувачів соціальних послуг.

Системи моніторингу та оцінювання у діяльності соціальних служб: традиційна чи орієнтована на результат?

Питання визначення критеріїв моніторингу та оцінювання соціальних послуг є частиною більш широкого завдання – впровадження систем моніторингу та оцінювання у діяльність соціальних служб.

На даний час у світі сформувались дві системи моніторингу та оцінювання – традиційна та орієнтована на результат. Традиційна зосереджується на моніторингу та оцінюванні залучених ресурсів, заходів та безпосередніх

результатів, тобто на етапі реалізації інтервенції – послуги, проекту, програми або політики.

Орієнтована на результат система моніторингу та оцінювання є більш прогресивною у порівнянні з традиційною. Вона була розроблена у 1990-х роках у результаті зусиль організацій з міжнародного розвитку створити потужний інструмент державного управління, який би забезпечував систематичну та об'єктивну оцінку діючого або завершеного проекту, програми або політики, їх плану, реалізації та результатів. Вона поєднує традиційний підхід до моніторингу реалізації з оцінюванням довгострокових результатів та впливів.

Основою орієнтованої на результат системи моніторингу та оцінювання є логічна модель. Вона допомагає вибудувати причинно-наслідкові зв'язки, що обумовлюють досягнення бажаних цілей, починаючи з внесків, використання яких дає можливість здійснювати заплановану діяльність та отримувати короткотермінові результати, які, у свою чергу, є передумовою для досягнення довгострокових наслідків та впливу на рівні окремих соціально-демографічних груп, регіонів, суспільства в цілому (рис. 1).

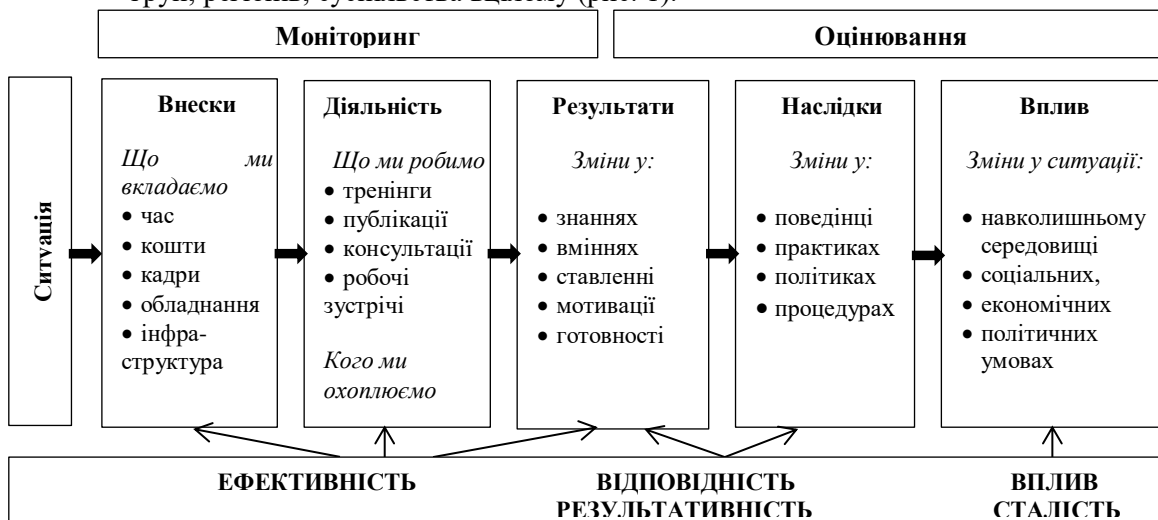


Рис.1. Взаємозв'язок логічної моделі і параметрів моніторингу та оцінювання. Джерело: укладено автором на основі (Morra Imas, & Rist, 2009; Handbook for Monitoring and Evaluation, 2002).

У рамках орієнтованої на результат системи моніторингу та оцінювання застосовуються п'ять критеріїв оцінювання, запропонованих Організацією з економічного співробітництва і розвитку:

відповідність – сумісність завдань інтервенції із потребами бенефіціарів, регіональним, державним і глобальним пріоритетами і політиками;

результативність – рівень досягнення та реалізації визначених завдань та заходів інтервенції, її наслідки та вплив для становища бенефіціарів, регіону в цілому;

ефективність – забезпечення реалізації цілей інтервенції за помірних витрат ресурсів;

сталість – ймовірність продовження позитивного впливу від реалізації інтервенції після закінчення періоду її реалізації;

вплив – ефект, який справила інтервенція на становище соціальних груп, розвиток регіону, суспільства в цілому.

Орієнтована на результати система моніторингу та оцінювання є ефективною для оцінки програм або проектів, оскільки вони розробляються на основі теорії, що обґрунтовує причинно-наслідкові зв'язки між діями і результатами, і яка закладається у логічну модель. Зважаючи на те, що соціальні послуги в Україні не є програмною діяльністю державних та комунальних надавачів соціальних послуг, цю систему наразі неможливо застосувати а ні на державному чи регіональному рівнях, а ні на рівні соціальних служб.

Традиційна система моніторингу та оцінювання соціальних послуг з її орієнтацією на безпосередні результати дає можливість зосередитися на досягненні конкретних цілей або визначених параметрів, і є порівняно нескладною з точки зору методології вимірювання результатів, проте не забезпечує широкого бачення досягнень, проблем та шляхів їх вирішення.

Вітчизняні моделі моніторингу та оцінювання: реальна чи «віртуальна»?

Перспективи впровадження орієнтованої на результати системи моніторингу та оцінювання у діяльність вітчизняних соціальних служб залежать від впровадження єдиних принципів та критеріїв такої діяльності на загальнонаціональному рівні. На даний час в Україні пропонується дві моделі моніторингу та оцінювання соціальних послуг.

Концепція першої з моделей була ухвалена на законодавчому рівні прийнятим у 2013 році наказом Міністерства соціальної політики «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг». Цим нормативно-правовим актом впроваджено діючий на даний час в Україні трирівневий механізм моніторингу та оцінки соціальних послуг. На загальнодержавному рівні його суб'єктом є Міністерство соціальної політики України, на регіональному – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, на організаційному – надавачі соціальних послуг.

Надавачі соціальних послуг здійснюють облік та аналіз показників моніторингу, внутрішню оцінку якості соціальних послуг, розробляють заходи з покращення якості надання послуг за результатами моніторингу та оцінки. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування узагальнюють та порівнюють дані моніторингу, готують на їх основі аналітичні записки, проводять зовнішню оцінку якості послуг. Міністерство соціальної політики визначає пріоритетні завдання у сфері надання соціальних послуг, розробляє показники моніторингу, узагальнює та аналізує результати звітів про стан якості надання послуг, планує роботи з розвитку системи надання соціальних послуг на основі узагальнених даних.

Практика свідчить, що основними недоліками цієї моделі є її поширення лише на державних суб'єктів надання послуг, відсутність єдиної методології збору,

аналізу та верифікації даних, складний ланцюг передачі даних та спрямованість на якісні характеристики надання послуг. Отримані за таких умов результати моніторингу та оцінювання орієнтовані на формування рейтингів суб'єктів надання соціальних послуг, а не на виявлення сильних та слабких сторін функціонування системи та визначення напрямів і шляхів її вдосконалення.

Друга модель запропонована у 2017 році Міжнародним благодійним фондом «Карітас України» у «Концепції системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг». Вона передбачає дворівневу структуру системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг, в рамках якої, на загальнодержавному рівні у структурі Міністерства соціальної політики діятиме Агенція з моніторингу та оцінки якості соціальних послуг. На місцевому рівні відповідні функції виконуватимуть колегіальні органи моніторингу та оцінки якості надання соціальних послуг територіальної громади. Передбачається також створення централізованої інформаційно-аналітичної платформи оцінки якості надання соціальних послуг. До переваг даної моделі слід віднести чітку структуру управління, що базується на прямих зв'язках між центральним та місцевими органами моніторингу та оцінювання, залучення надавачів соціальних послуг усіх форм власності на обох рівнях функціонування системи у ролі як суб'єктів, так і об'єктів моніторингу та оцінювання.

Аналіз змісту концепції свідчить, що основний акцент її розробники роблять на оцінку якості послуг, проте у ній також зазначено, що «визначенню підлягають цільові показники ефективності діяльності установ, що надають соціальні послуги, та критерії оцінки ефективності та результативності діяльності працівників і керівників». Зважаючи на відсутність у концепції конкретних критеріїв моніторингу та оцінювання соціальних послуг на даний час важко зробити висновки, наскільки наближеною вона є до орієнтованої на результати системи моніторингу та оцінювання.

Висновки

Важливість впровадження національної системи моніторингу та оцінювання соціальних послуг зумовлена тим, що вона визначає загальні засади її функціонування: цілі, принципи, організаційну структуру, завдання та порядок функціонування органів моніторингу та оцінювання тощо. На її основі вибудовується внутрішня система моніторингу та оцінювання організацій–надавачів соціальних послуг. Критерії моніторингу та оцінювання, за якими визначаються індикатори і здійснюється збір та аналіз даних, є важливою складовою цієї системи, оскільки вони відображають її цілі.

В Україні на різних рівнях багато говорять про необхідність підвищення якості соціальних послуг, що неможливо зробити без їх систематичного моніторингу та оцінювання. Проте, вони не повинні зводитись лише до відстеження та аналізу індикаторів якості. Критерій якості, покладений в основу вітчизняної системи моніторингу та оцінювання, дає можливість визначати рівень задоволеності споживачів наданими послугами, покращувати їх відповідно до потреб і запитів населення, проте є нечутливим до фінансово-економічних показників суб'єктів надання соціальних послуг. Більш доцільним, на нашу думку, було б застосування

для моніторингу та оцінювання безпосередніх результатів соціальних послуг критерію ефективності, оскільки він передбачає поєднання результату, досягти якого без якості неможливо, та фінансових аспектів надання послуги.

Визначення ефективності як базової характеристики соціальних послуг у державних стандартах сприяло б не лише забезпеченню якісних та економічно обґрунтованих послуг, але й створило б підґрунтя для імплементації орієнтованої на результат системи моніторингу та оцінювання. Важливою передумовою впровадження останньої є переорієнтація соціальних служб на програмні засади надання соціальних послуг.

Література

Белєвцова, Я.С. (2011). *Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади. Автореферат дисертації канд. наук.* Харківський Регіональний інститут державного управління упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харків.

Ведунг, Е. (2003). *Оцінювання державної політики і програм.* Київ: Всеувиго.

Галіцин, В. К., Суслов, О. П., Самченко, Н. К. (2015). *Системи моніторингу: навчальний посібник.* Київ: КНЕУ.

Горемикіна, Ю. В. (2015). Ефективність і якість соціальних послуг у контексті оцінювання та стандартизації. *Наукові праці НДФІ*, (4), 56-68.

Горемикіна, Ю. В. (2016). Моніторинг і оцінювання якості та ефективності соціальних послуг: прикладний аспект. *Демографія та соціальна економіка*, (3), 120-132. doi: 10.15407/dse2016.03.120

Горемикіна, Ю. В. (2010). Проблеми розвитку та реформування соціальних послуг в Україні. *Механізм регулювання економіки*. №3, Т.2, 53-58.

Горошко, А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. (2014). *Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання.* Київ: Українська асоціація оцінювання.

Давидюк, О.О. (2013). Оцінка процесу надання соціальних послуг з позиції отримувачів. *ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 3* (19), 95-100.

Дубич, К. В. (2014). Механізми державного управління якістю соціальних послуг в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*, (1), 119-134.

Дукач Ю., Кияниця З., Конечна-Саламатін Й., Кравчук І. та ін. (2018) *Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом? : навчальний посібник.* Київ: МБФ «Альянс громадського здоров'я».

Закон України «Про соціальні послуги» № 966-IV від 19.06.2003. Retrieved from <https://www.http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

Керол, Г. Вайс (2000) *Оцінювання. Методи дослідження програм та політики.* Київ: Основи.

Концепція створення системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг [проект]. Retrieved from <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/Kontseptsiya-systemy-monitoringu-ta-otsinky.pdf>.

Куц, Ю. О., Краснопорова, С. В. (ред.). (2006). *Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магіст».

Наказ Міністерства соціальної політики України Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг від 27.12.2013 № 904. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13>.

Приймак, Ю. О. (2015). Алгоритм соціального проекту з моніторингу якості соціальних послуг. *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*, (67-68), 72-80.

Проект Закону про соціальні послуги. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997.

Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг від 8 серпня 2012 р. № 556-р Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>.

Сідельнік, Л. Л. (ред.). (2007). *Стандарти соціальних послуг : збірник документів*. (Кн. 2). Київ: ТОВ «ЛДЛ».

Слозанська, Г. І., Горішна Н.М. (2016). Діяльність фахівця із соціальної роботи з надання соціальних послуг населенню у територіальній громаді. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*, (12), 113-119.

Слозанська, Г. І. (2017). Чи здатні діючі державні соціальні агенції ефективно надавати соціальні послуги населенню на рівні ОТГ: вибіркове дослідження. *Social Work and Education*, Vol. 4, No. 2., pp. 77-101.

Утехін, І. Б. (2010). Якість послуг за договором у цивільному праві. *Університетські наукові записки*, (4), 57-62. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2010_4_13.

Романова, П. В., Ярская-Смирнова, Е. Р. (ред.). (2007). *Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения*. Москва: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований.

Юсикова, Ю. А. (2009). *Управление качеством социальных услуг (на примере услуг в здравоохранении и образовании в Республике Башкортостан)*. Автореферат дисертації канд. наук. Уфа.

Crane, J. A. (2013). *The evaluation of social policies*. Springer Science & Business Media.

Richard M. Grinnell Jr., Peter A. Gabor, Yvonne A. Unrau (2007) *Program Evaluation for Social Workers: Foundations of Evidence-Based Programs* 4th ed. Oxford ; New York: Oxford University.

Morra Imas, L. G., & Rist, R. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank.

Handbook for Monitoring and Evaluation. (2002). 1st Edition. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies www.measureevaluation.org Retrieved from https://www.measureevaluation.org/resources/training/capacity-building-resources/basic-me-concepts-portuguese/IFRC_Monitoring%20and%20Evaluation%20handbook.pdf

QUALITY AS CRITERIA OF MONITORING AND EVALUATION OF SOCIAL SERVICES: OPPORTUNITIES OR LIMITATIONS?

Nadiia Horishna, Ph.D., Associate professor, Department of Social Education and Social Work, Volodymyr Hnatyuk Ternopil National Pedagogical University, Ternopil, Ukraine, nadiahorishna@yahoo.com

Abstract. *The relevance of the article is due to the need to establish an effective model for providing social services that would meet the needs and demands of consumers and would be economically rational. Construction of such a model is impossible without an effective system for monitoring and evaluation of social services. The results of the analysis of scientific sources and legal acts testify that Ukrainian researchers and legislators place special emphasis on the monitoring and evaluation of the quality of social services. The purpose of the article is to find out how reasonable and appropriate is the use of the quality criterion for further improvement and development of both social services and their monitoring and evaluation systems.*

To achieve the purpose of the study the general scientific methods of analysis, synthesis, comparison and generalization were used. The search was carried out in electronic databases such as Google Scholar, Web of Science, ResearchGate, Google Scholar, in the database «Legislation of Ukraine», posted on the site <http://zakon.rada.gov.ua>, Ukrainian and foreign websites on the theoretical and practical aspects of monitoring and evaluation in social work and activities of state and local government bodies.

The article deals with the three interconnected issues without which it is impossible to create an effective system of monitoring and evaluation of social services: introduction of a national system for monitoring and evaluation of social services, monitoring and evaluation systems in social services activities, determination of the criteria for monitoring and evaluation of social services.

It was established that the quality criterion, which is the basis of the Ukrainian social services monitoring and evaluation system, makes it possible to determine the level of satisfaction of consumers with the provided services, improve them according to the needs and demands of the population, but is insensitive to the financial and economic indicators of social services provision. Determining the effectiveness of the basic criterion of social services in the state standards would not only ensure the provision of quality and economically sound services, but would also provide the basis for the implementation of a result-oriented monitoring and evaluation system. An important prerequisite for the introduction of the latter is the reorientation of social services into the programmatic basis for the social services provision.

Key words: *social services; monitoring and evaluation; monitoring and evaluation system; national model of social services monitoring and evaluation; social service; social work.*

References

Bielievtsova, Ya. S. (2011). Mechanism for improving the quality of social services at the level of local authorities. *Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv*. [in Ukrainian].

Vedunh, E. (2003). *Otsiniuvannia derzhavnoi polityky i proham*. Kyiv: Vseuvyto. [in Ukrainian].

Halitsyn, V. K., Suslov, O. P., Samchenko, N. K. (2015). Monitoring systems: tutorial. Kyiv: KNEU. [in Ukrainian].

Horemykina, Yu. V. (2015). Efficiency and quality of social services in the context of evaluation and standardization. *RFI scientific papers*, (4), 56-68. [in Ukrainian].

Horemykina, Yu. V. (2016). Monitoring and evaluation of the quality and effectiveness of social services: the applied aspect. *Demography and Social Economy*, (3), 120-132. [in Ukrainian]. doi: 10.15407/dse2016.03.120

Horiemkina, Yu. V. (2010). Problems of development and reform of social services in Ukraine. *Mechanism of Economic Regulation*. №3, Vol.2, 53-58. [in Ukrainian].

Horoshko, A., Narchyn'ska T., Ozymok I., Tarnaj V. (2014). Glossary of terms for monitoring and evaluation. Kyiv: Ukrainian Evaluation Association. [in Ukrainian].

Davydiuk, O.O. (2013). Assessment of the process of social services provision from the position of the recipients. *National Technical University of Ukraine Journal. Political science. Sociology. Law*, V. 3 (19), 95-100. [in Ukrainian].

Dubych, K. V. (2014). Mechanisms of state quality management of social services in Ukraine. *Collection of Scientific Papers of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*, (1), 119-134. [in Ukrainian].

Dukach Yu., Kyianytsia Z., Koniechna-Salamatin J., Kravchuk I. ta in. (2018)/ Monitoring and evaluation: For what? How? With what result?: Tutorial. Kyiv: MBF «Public Health Alliance». [in Ukrainian].

The law of Ukraine «On Social Services». № 966-IV as of 19.06.2003. *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://www.http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>. [in Ukrainian].

Kerol, H. Vajs (2000). Evaluation. Methods for studying programs and policies. Kyiv: Osnovy. [in Ukrainian].

Concept of the establishment of a system for monitoring and evaluation of social services quality (project). *ipzn.org.ua*. Retrieved from <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/Kontseptsiya-systemy-monitoryngu-ta-otsinky.pdf>. [in Ukrainian].

Kuts, Yu. O., Krasnop'orova, S. V. (red.) (2006). Quality management services – the main condition for increasing public confidence in the authorities. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahist». [in Ukrainian].

Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine «On Approval of Methodological Recommendations on the Monitoring and Evaluation of the Social Services Quality». № 904 as of 27.12.2013. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13>. [in Ukrainian].

Pryjmak, Yu. O. (2015). The algorithm of the social project on monitoring of the social services quality. *Social technologies: actual problems of theory and practice*, (67-68), 72-80. [in Ukrainian].

Draft Law on Social Services. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997. [in Ukrainian].

Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Strategy for Reforming the System of Provision of Social Services». № 556-p as of 08.08. 2012. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>. [in Ukrainian].

Sidiel'nik, L. L. (Eds.). (2007). *Social Services Standards: a collection of documents*. (Vol. 2). Kyiv: TOV «LDL». [in Ukrainian].

Slozanska, H. I. (2017). Social services: are current state social agencies ready to provide them on the level of local communities in Ukraine (selective survey). *Social Work and Education*, Vol. 4, No. 2., pp. 77-101. [in Ukrainian].

Slozanska, H. I., Horishna N. M. (2016). Activities of professional social worker in social services providing in the local community. *Scientific papers of Khmelnytsky Institute of University Social Technologies «Ukraine»*, (12), 113-119. [In Ukrainian].

Utiiekhin, I. B. (2010). Quality of services under civil law contract. *University Scientific Notes*, (4), 57-62. [in Ukrainian].

Romanova, P. V., Yarskaia-Smyrnova, E. R. (Eds.). (2007). *Evaluation of the effectiveness of the institutions of social support of the population*. Moscow: Moscow Public Science Foundation; Center for Social Policy and Gender Studies. [in Russian].

Yusykova, Yu. A. (2009). Management of social services quality (on the example of health care services and education in the Republic of Bashkortostan). *Extended abstract of candidate's thesis*. Ufa [in Russian].

Crane, J. A. (2013). *The evaluation of social policies*. Springer Science & Business Media.

Grinnell, R., Gabor, P., Unrau, Y. (2007). *Program Evaluation for Social Workers: Foundations of Evidence-Based Programs* 4th ed. Oxford ; New York: Oxford University.

Morra Imas, L. G., & Rist, R. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank.

Handbook for Monitoring and Evaluation. (2002). 1st Edition. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies www.measureevaluation.org Retrieved from https://www.measureevaluation.org/resources/training/capacity-building-resources/basic-me-concepts-portuguese/IFRC_Monitoring%20and%20Evaluation%20handbook.pdf.

