

УДК 304:351

М. В. Коновалова,
к. держ. упр., викладач кафедри соціальної політики, НПУ імені М.П. Драгоманова

ФАКТОРИ РОЗВИТКУ КОНКУРЕНТНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

М. Konovalova,
PhD in Public Administration, National Pedagogical Dragomanov University

FACTORS OF SOCIAL SERVICES SYSTEM COMPETITIVENESS

У статті висвітлено сучасні проблеми розбудови та модернізації державної системи надання соціальних послуг, виявлено екзогенні та ендогенні чинники реформування соціальної сфери. Запропоновано складові системного підходу до організації та функціонування ефективного клієнтоорієнтованого соціального обслуговування населення через розвиток в організації сервісного менеджменту, управління інноваціями та інноваційної культури. Визначено сервісний менеджмент як стратегічну модель управління для досягнення конкурентних переваг на ринку соціальних послуг. Розкрито сутність процесу управління інноваціями та обумовлено розвиток управлінських інновацій. Встановлено, що центральною внутрішньосистемною проблемою управління інноваціями та управлінських інновацій є міра сприйняття суб'єктами системи соціальних послуг потреби зміни і потенціал цих змін, що забезпечується формуванням інноваційної культури в соціальній установі.

It is investigated the modern problems of development and modernization of the state social services system, revealed exogenous and endogenous factors of social sphere reforming in the article. Service management, innovation and innovative culture are offered as components of efficient client-oriented social service development. Service management is defined as a strategic management model to achieve competitive advantage in the market of social services. It is investigated the essence of the innovation and development management due to administrative innovations. The central problem of innovation management and management of innovation is a measure of the subjects perception of social services system needs change and the potential of these changes. These problems are ensured by innovative culture formation in a social institution.

Ключові слова: система надання соціальних послуг, сервісний менеджмент, управління інноваціями, управлінські інновації, інноваційна культура.

Key words: system of social services, service management, management of innovation, innovative management, innovation culture.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Побудова соціально-орієнтованої ринкової економіки пов'язана з безперервним моніторингом і оцінкою якості державних та муніципальних послуг, підвищенням ефективності управління якістю, а головне з постійним поліпшенням безлічі процесів, що беруть участь у виробництві послуг соціальної сфери і спрямовані на задоволення життєво необхідних потреб населення.

Дослідження факторів розвитку сфери послуг в останні десятиліття дозволяє розкрити її роль у сучасних умовах: сфера соціальних послуг — це найважливіший елемент формування сучасної якості життя, грає ключову роль у розвитку людського капіталу, а в цілому — забезпечує якість економічного зростання країни та підвищення її конкурентоспроможності.

В останні роки в сфері соціальної політики України були зроблені спроби активізації цільових соціальних програм і розробки нових підходів до системи соціального захисту населення, важливим компонентом якої є соціальні послуги. Зростаюча значимість соціальних послуг обумовлена тим об'єктивним фактом, що загострення соціальних проблем у результаті проведення антитерористичної операції на сході країни, економічного спаду, політичних конфліктів, поглиблення кризових явищ суспільного життя викликали різку диференціацію населення за рівнем життя, як наслідок, відбувається стрімке зростання чисельності категорій громадян, які потребують допомоги від держави.

Вимоги та стандарти ЄС, внутрішня військово-економічна криза поставила країну перед необоротністю реформування соціальної сфери. Було розроблено Стратегію реформування системи надання соціальних послуг, затверджено план заходів на 2013—2016 роки щодо реалізації цієї Стратегії, прийнято більше 15 нормативно-правових актів що стосуються соціальної сфери, розроблено 15 проектів державних стандартів соціальних послуг, проведено понад 30 тренінг-семинарів для соціальних працівників. Очікуваними результатами проведеної роботи є: створення ефективною системи надання соціальних послуг, підвищення їх якості та рівня задоволення потреб одержувача таких послуг; оптимізація діючої мережі установ та закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги; надання інноваційних соціальних послуг.

Зовнішні та внутрішні фактори дали поштовх для змін і модернізації системи соціального захисту громадян. Але впровадження нових ідей і реформ призвело до безлічі невирішених проблем:

1. Вибір моделі менеджменту. Орієнтація діяльності державних структур на клієнта в корені міняє тип управління і вимагає від системи впровадження сервісного менеджменту.

2. Управління інноваціями. Впровадження нових технологій, методик надання послуг вимагає високих управлінських навичок, часто перекваліфікації та вивчення всіх аспектів інноваційного процесу.

3. Сприятливий організаційний клімат. Організаційна культура стає ключовим фактором на шляху модернізації будь-яких державно-управлінських змін.

Іншими словами потрібно врахувати вплив інноваційності у всіх її проявах на систему управління в соціальній організації.

Якість менеджменту сфери послуг визначає як результати діяльності, так і вибір напрямків і інструментів їх досягнення. Ефективне управління соціальним закладом створює умови для збільшення вільного часу населення, продуктивності праці і тим самим сприяє зростанню ефективності суспільного виробництва і внутрішньої мотивації соціальних службовців.

Державним організаціям вкрай важко переорієнтуватися на сервісну модель надання менеджмент та інноваційні підходи в сфері управління. Тому вважаємо, впровадження сервісного менеджменту, управлінських інновацій, управління інноваціями та інноваційною культури в вітчизняні державні організації простимулюють розвиток і ефективність сервісного менеджменту в соціальній сфері.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Поняття "сервісні інновації" досліджують іноземні науковці такі, як: Van Ark, P. Hertog, Y. Mailes, Osborne S, Howaldt, J., Schwarz. M., Carvalho, Коженко Я., Логунова М., Носкова Н., також активно вивчають інноваційну складову, фактори удосконалення та ефективності надання соціальних послуг в Україні такі дослідники, як: Шкуратова Н., Безпалько О., Кузьмінського В., Петрочко Ж., Пеша І., Нижник Н., Дубич К.. Але системна стратегія управління клієнтоорієнтованої соціальної установи досліджена недостатньо, що і обумовило актуальність статті.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначити основні проблеми, виокремити та дослідити елементи системного підходу до організації конкурентноздатного державного соціального обслуговування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вітчизняні управлінці державних провайдерів соціальних послуг зіткнулися не тільки з пропозицією нових соціальних послуг у відповідь на сучасні виклики, а й зі зміною звичної системи управління державної структури. Так, нами було проаналізовано інтернет-сторінки міських адміністрацій. Вибір сайтів саме міських рад пояснюється легкістю доступу до переліку соціальних і адміністративних послуг, що надаються виконавчою владою в місті.

Для проведення аналізу було використано чотири виміри сервісних інновацій, в яких нами було виділено основний результат розвитку управлінських інновацій — сервісні інновації в соціальному закладі [10].

Аналіз по категорії "Концепція послуги" передбачає наявність мінімум 2 інноваційних послуг пропонувані населенню, по категорії "клієнтоорієнтований інтерфейс" враховує наявність зворотного зв'язку на сайті та електронного каталогу послуг, по категорії "Система надання послуг" передбачає можливість Онлайн-консультацій і електронної подачі документів на сайті через єдину систему соціального обслуговування.

З проведеного контент-аналізу можемо зробити висновки, що 59% досліджуваних об'єктів надають інноваційні типи послуг, 36% мають окремий інформаційно-сервісний сайт для клієнтів соціальних послуг, слабо розвинений клієнторієнтований інтерфейс (18%) і технічні можливості надання послуг (22%).

Також варто відзначити деякі результати проведені Центром перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України. В результаті опитування одержувачів соціальних послуг, у ході якого респондентам було запропоновано дати оцінку формам, змісту, етапам процесу надання соціальних послуг, найбільш незадовільною є оцінка зручності в оформленні документів — найнижчий відсоток задоволених (49,5%) і високий відсоток незадоволених (19,4%). Факторами підвищення якості соціальних послуг, на думку опитаних (респондент міг вибрати кілька варіантів відповідей), є, по-перше, доступ до інформації про соціальні послуги та соціальну допомогу (54,3%), по-друге, спрощення процедури отримання соціальних послуг (51,6%).

Таким чином, державний сектор надання соціальних послуг активно впроваджує інновації, використовує електронний ресурс і досвід європейських країн, але в той же час, якість надання послуг не в повному обсязі задовольняє громадян.

Тому вважаємо, що в процесі модернізації системи соціального забезпечення важливо врахувати системний підхід до управління, орієнтований на такі складові: сервісний менеджмент, управління інноваціями та управлінські інновації і впровадження інноваційної культури організації.

Сервісний менеджмент. Сервісний менеджмент як концепція управління пристосована до сучасної конкурентної ситуації, охоплює такі визначальні положення: напрями генеральної стратегії розвитку на максимально можливе задоволення специфічних потреб кожного клієнта (орієнтація на клієнта); управління поведінкою споживача і факторами впливу на ринок; орієнтація на якість сервісного продукту та обслуговування; управління персоналом на основі його розвитку як основного інструменту впливу на споживача, що і визначає передумови успіху.

Після внесення змін до українського законодавства в частині, що стосується діяльності територіальних центрів надання соціальних послуг, функції з надання соціальних послуг будуть делеговані на місцевий рівень, створивши відповідний ринок, підпустивши до нього приватні компанії. Всі соціальні послуги, які сьогодні надають державні структури стануть доступні для громадян у приватному секторі. Змінено також систему фінансування соціальних послуг. Бюджетні кошти будуть виділятися не на утримання відповідних органів, а на компенсацію вартості надання послуг. Соціальні послуги зможуть надавати не тільки державні структури, а й приватні організації, які уклали договір з місцевими органами влади. Таким чином, державна система надання соціальних послуг стане конкурентним середовищем, в якій громадяни самі зможуть вибирати організацію для отримання соціальних послуг.

Тому для більш ефективного вирішення таких питань, як надання якісних державних соціальних послуг і конкурентоспроможне функціонування системи соціального обслуговування важливим розвиток сервісного менеджменту [7].

Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній схемі "виробник послуг — споживач", де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання і реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. У "сервісній" організації управління домінуючим показником ефективності є "задоволеність споживачів". Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і завдань управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, психологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів і прийомів). Відповідальність за соціальний захист і безпеку покладається на державу, яка покликана гарантувати задоволення потреб та інтересів окремої особистості.

Сервісний підхід до сутності соціального забезпечення пов'язаний з такими напрямками оптимізації соціально-правової діяльності, як розвиток мережових форм управлінської взаємодії, формування дружнього інтерфейсу ("електронна черга", онлайн послуги, зворотний зв'язок), комунікативних технологій контролю та планування, формування багатосторонніх зв'язків, які дозволяють громадським організаціям та громадянам брати активну участь у комунікації з представниками державних органів соціального захисту населення.

Управління інноваціями та управлінські інновації.

Осборн і Браун визначають два чинники інновацій в системі соціального обслуговування. По-перше, непередбачена криза, де системи і окремі особи змушені швидко адаптуватися, щоб вирішити проблему фінансового, соціального або екологічного характеру. По-друге, політичний контекст, в якому виникають нові політичні пріоритети, що декламуються через політичні сили або законодавство і ініціюють зміни в державному секторі [9]. Обидва чинники є актуальними для українського суспільства і дійсно призводять до потужних реформ у соціальній сфері. Н. Носкова виділяє три основні групи змін, що відбуваються в організаціях, які надають соціальні послуги:

— Зміни, викликані трансформаціями у зовнішньому середовищі;

— Зміни, пов'язані з потребами самого підприємства в процесі його функціонування зі збереженням (стабілізуючі зміни) або модифікацією його функцій (модифікують зміни) в сфері послуг;

— Зміни, породжені результатами функціонування підприємства у зовнішньому середовищі і стимулюючі внутрішні перетворення за рахунок "зворотного зв'язку" [5].

Як бачимо, описані зміни стосуються викликів сучасності та адаптації державних соціальних установ до ринкових умов та вимагають чіткого та ефективного управління. Система управління інноваціями на підприємстві включає наступні підсистеми: інформаційна підсистема; функціональна підсистема; організаційна підсистема; підсистема стимулювання [1]. Загальну систему управління інноваціями потрібно адаптувати до особливостей соціальної установи. Інформаційна підсистема забезпечує пошук, збір та обробку первинної інформації щодо суспільних потреб та конкурентоспроможності ринку соціальних послуг. Функціональна підсистема несе відповідальність за правильний вибір інноваційного проекту реалізації, забезпечує роботу та контролює відповідність цілей організації проробленій соціальній роботі. Організаційна підсистема відповідає за

організаційну структуру соціальної установи, тобто за кадрове, технічне та фінансове забезпечення. Мотиваційна підсистема забезпечує необхідний рівень мотивації працівників для сервісного обслуговування клієнтів. Отже, управління інноваціями в соціальному закладі може відбуватися за класичним алгоритмом з урахуванням особливостей соціальної сфери.

Процес управління інноваціями безумовно передбачає формування та розвиток управлінських інновацій. Як зазначає Н.Р. Нижник, сутність управлінських інновацій полягає в тому, що громадяни з пасивних платників податків перетворюються в активних клієнтів — споживачів послуг держави [6]. Відповідно державна служба стає прозорою і підконтрольною громадянам, а відносини між нею і громадянином мають ринково-клієнтарний характер, що підриває основи бюрократії. "Маркетизація" взаємовідносин громадянина з соціальним закладом сприяє підвищенню ефективності роботи соціальних фахівців. В умовах нової системи соціального обслуговування державний соціальний заклад бореться за клієнта, оскільки послугу можуть надати різні державні організації та приватні структури.

Центральною внутрішньосистемною проблемою управління інноваціями та управлінських інновацій є міра сприйняття суб'єктами системи соціальних послуг потреби зміни і потенціал цих змін. Для зменшення опору змінам з боку персоналу соціального закладу важливо розвивати інноваційну культуру.

Інноваційна культура. Для адекватного реагування на зміни і впровадження інноваційних процесів у сервісний менеджмент і соціальне обслуговування стає необхідним формування інноваційної культури всередині організації.

Сутність поняття інноваційна культура визначається здатністю і готовністю суспільства до інновацій у всіх його проявах: в управлінні, освіті, виробництві, законодавстві, стійкою традицією сприймати нове, здатністю і готовністю комплексно його використовувати в інтересах загального прогресу.

Варто відзначити проведене дослідження організаційної культури державної структури (Агентство інновацій, науки та інформатизації) за допомогою інструменту OCAI для виявлення реальної та бажаної організаційної культури організації. Результати дослідження показали, що організаційна культура Агентства не є і не прагне до інноваційності. Існуюча культура визначена працівниками як ієрархічна і через п'ять років за бажанням співробітників може перетворитися в кланову, що ні в якому разі не провокує інноваційний розвиток, не орієнтована на зміни, не сприяє креативного мислення або ризикованої поведінки [2]. Такий окремих випадок дає передумови говорити про недостатчості належної уваги розвитку інноваційної культури в державних організаціях.

Формування інноваційної культури має базуватися на розвитку основних її елементів. Представлена модель формування інноваційної культури в рамках державної служби складається з п'яти основних елементів: суб'єкт управління — керівник-лідер, стратегія організації, структура, організаційна культура і, як результат, інноваційна культура, яка розглядається на двох рівнях: на рівні всієї установи — інноваційна організаційна культура і на рівні окремого державного службовця — інноваційна професійна культура [3].

Основними принципами організаційних змін для сприяння розвитку інновацій в сфері надання соціальних послуг

повинні бути: співпраця, розширення прав і можливостей та лідерство. Так, зовнішньо- і внутрішньовідомче співробітництво сприяє обміну інформацією між співробітниками на всіх рівнях організаційної ієрархії. Такий обмін інформацією і є підставою згуртованості в рамках соціальної установи.

Розширення прав і можливостей соціального фахівця дає поштовх для розвитку творчого мислення, ініціатив та інноваційних змін. У такому випадку дуже важливо для керівника застосовувати механізм делегування повноважень.

Успішне співвідношення формального керівництва і лідерства є необхідною умовою організаційних зрушень у бік гнучких структур на робочому місці. Лідерські якості керівника грають важливу роль у мотивації інноваційного процесу. Ефективність і злагодженість сервісного менеджменту в значній мірі визначається саме особою, яка очолює ці органи, наявності або відсутності у такої особи досвіду, належних професійних знань та вроджених або придбаних лідерських якостей.

Відповідно в сучасних умовах зростає увага до підбору керівників соціальних установ, які повинні бути, як зазначає М. Логунова, не просто виконавцями, а управлінцями, що володіють компетентністю, інформованістю, відповідальністю, здатністю і готовністю до творчої, інноваційної діяльності.

ВИСНОВКИ З ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Розвиток клієнтоорієнтованої державної системи соціальних послуг вимагає системного підходу до організації та функціонування соціального закладу, щоб адміністрація та працівники сприймали сервісний менеджмент та управління інноваціями як належне, заохочувалися до інновацій в умовах відтворення інноваційної культури та впроваджували управлінські інновації у відповідь на виклики конкурентного ринку послуг.

У наступних наукових розвідках планується провести компаративний аналіз кількісного дослідження надання інноваційних послуг в регіонах до та після завершення процесу децентралізації в соціальній сфері для виявлення інноваційних перетворень.

Література:

1. Красношапка В.В. Формування системи управління інноваціями на підприємстві [Електронний ресурс] / В.В. Красношапка, Т.В. Пархоменко // Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка". — 2014. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2940>.

2. Коновалова М.В. Инновационная культура в системе государственной службы: факторы и проблемы формирования / М.В. Коновалова // Вестник московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2014. — № 1. — С. 34—49.

3. Коновалова М.В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / М.В. Коновалова; ВР України, Ін-т законодавства ВР України. — Київ, 2014. — 20 с.

4. Логунова М. Социально-психологические аспекты управленческой деятельности / М. Логунова. — М.: Центр содействия институционального развития государственной службы, 2006. — 196 с.

5. Носкова Н.А. Инновационная деятельность услуг [Электронный ресурс] / Н.А. Носкова // Современные научные исследования и инновации. — № 6. — 2012. — Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2012/06/15039>

6. Нижник Н.Р. Стратегія державного управління в Україні: теоретичні аспекти // Стратегія розвитку України. — К.: Книжне вид-во НАУ, 2004. — № 1/2. — С. 108—121.

7. Постанова КМУ "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2009 р. № 1417" № 1093 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248739267>

8. Kasper G. Intentional Innovation: How Getting More Systematic about Innovation Could Improve Philanthropy and Increase Social Impact // Rtlllog foundation, 2008. — 74 p.

9. Osborne S. Managing change and innovation in public service organisations / S. Osborne, K. Brown. — Oxford: Routledge, 2012. — 34p.

10. Van Ark B. Services Innovation, Performance and Policy: A Review June / B. Van Ark / Research Series. — The Hague, 2003. — № 6. — 234 p.

References:

1. Krasnoshapka, V. and Parhomenko, T. (2014), "Building management innovations at the enterprise", *Efektivna ekonomika*, [Online], vol.4, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2940> (Accessed 6 May 2016).

2. Konovalova, M. V. (2014), "Innovative culture in the public service: the factors and problems of formation", *Vestnyk moskovskoho unyversyteta*, vol. 1. *Upravlenye (hosudarstvo y obschestvo)*, pp. 34—49.

3. Konovalova, M. V. (2014), "Innovation culture as a principle of modern civil service", Ph.D. Thesis, Public administration, The Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

4. Lohunova, M. (2006), "Sotsyal'no-psykholohycheskye aspekty upravlencheskoj deiatel'nosti" [Socio — psychological aspects of administrative activity], *Tsentr sodejstvya ynstitutsyonal'noho razvytyia hosudarstvennoj sluzhby*, Moscow, Russia.

5. Noskova, N. A. (2012), "Innovative Services", *Sovremennye nauchnye yssledovaniya y ynnovatsyy* [Online], vol. 6., available at: <http://web.snauka.ru/issues/2012/06/15039> (Accessed 29 Mar 2016).

6. Nyzhnyk, N.R. (2004), "The strategy of public administration in Ukraine: theoretical aspects", *Stratehiia rozvytku Ukrainy*, vol. 1/2, pp. 108—121.

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution "Some issues of territorial social service centers (of social services)", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248739267> (Accessed 17 Apr 2016).

8. Kasper, G. And Clohesy, S. (2012), "Intentional Innovation: How Getting More Systematic about Innovation Could Improve Philanthropy and Increase Social Impact", *Rtlllog foundation*.

9. Osborne, S. and Brown, K. (2012), "Managing change and innovation in public service organisations", *Oxford: Routledge, London, GB*.

10. Van Ark, B. (2003), "Services Innovation, Performance and Policy: A Review June", *Research Series No 6*, The Hague. *Стаття надійшла до редакції 12.05.2016 р.*