

## СЕКЦІЯ 4

### ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

#### НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

#### PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

У статті уточнено сутність поняття «соціальні послуги» в контексті державного управління. Розглянуто систему надання соціальних послуг в Україні, визначено її недоліки та проблеми функціонування. Визначені основні проблеми інституційно-організаційного забезпечення надання соціальних послуг. Серед основних проблем зазначені: монополізація та централізація, фінансування стаціонарних установ надання соціальних послуг. З'ясовано, що приманна системі монополізація та централізація, яка є породженням ще радянської системи, веде до неефективного використання бюджетних коштів та віддалення від безпосереднього споживача послуг. Здійснено аналіз нового Закону України «Про соціальні послуги», який враховує прогресивний зарубіжний досвід та сучасні тенденції реформування в Україні. Досліджено нову класифікацію соціальних послуг, що запроваджується новим Законом. Визначено основні проблеми реалізації нового Закону на рівні місцевого самоврядування, а саме: брак кваліфікованих спеціалістів, недостатність ресурсів, слабкі комунікації з центральними органами влади та відсутність методології перевірки якості та дотримання стандартів надання послуг надавачами послуг. Запропоновано шляхи вдосконалення надання послуг в умовах децентралізації. З'ясовано, що із трьох рівнів надання соціальних послуг в Україні нижчий рівень є найбільш інституційно незабезпеченим, натомість він є найважливішим в умовах децентралізації. Зазначено, що для підвищення ефективності надання соціальних послуг необхідна передача повноважень щодо їх надання на рівень місцевого самоврядування та розвиток соціального партнерства між державними та неурядовими організаціями – надавачами соціальних послуг. Проаналізовано зарубіжний досвід, який доводить ефективність залучення бізнесу на недержавних установ до переліку надавачів соціальних послуг. Зазначено, що основними інструментами ринку соціальних послуг в Україні повинні стати соціальне замовлення та соціальне контракування. **Ключові слова:** соціальні послуги, складні життєві обставини, надавачі соціальних

послуг, демонополізація надання соціальних послуг, соціальне замовлення.

The article clarifies the essence of the concept of «social services» in the context of public administration. The system of providing social services in Ukraine is considered, its shortcomings and problems of functioning are defined. The main problems of institutional and organizational support of social services are identified. Among the main problems are: monopolization and centralization, financing of inpatient social services. It was found that the monopolization and centralization that is acceptable to the system, which is the product of the Soviet system, leads to inefficient use of budget funds and distance from the direct consumer of services. An analysis of the new Law of Ukraine «On Social Services», which takes into account the progressive foreign experience and current trends in reform in Ukraine. The new classification of social services introduced by the new Law has been studied. The main problems of implementation of the new Law at the level of local self-government have been identified, namely: lack of qualified specialists, lack of resources, weak communication with central authorities and lack of methodology for quality control and compliance with service delivery standards. Ways to improve the provision of services in the context of decentralization are proposed. It was found that of the three levels of social services in Ukraine, the lowest level is the most institutionally disadvantaged, and instead, it is the most important in the context of decentralization. It is noted that in order to increase the efficiency of social services, it is necessary to transfer the authority to provide them to the level of local self-government and the development of social partnership between governmental and non-governmental organizations – providers of social services. Foreign experience is analyzed, which proves the effectiveness of attracting business to non-governmental institutions to the list of social service providers. It is noted that the main instruments of the social services market in Ukraine should be social ordering and social contracting.

**Key words:** social services, difficult life circumstances, social service providers, demopolitization of social services provision, social order.

УДК 351.84:364.45  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-23>

**Брус Т.М.**

к. наук з держ. упр., доцент,  
учений секретар  
Університет митної справи та фінансів

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У сучасних умовах економічної нестабільності в Україні, коли відбувається збільшення вразливих категорій населення, вкрай актуальною залишається проблема вдосконалення надання соціальних послуг.

У будь-якій розвиненій країні одним із основних завдань соціальної політики є надання соціальних послуг сім'ям або особам, що опинилися в складній життєвій ситуації та потребують державної підтримки. Ефективна реалізація цього завдання є важливим фак-

тором успішного розвитку будь-якої країни. Кожен громадян повинен не тільки знати, а й мати можливість вимагати від держави той рівень і ту якість соціальних послуг, які йому мають надати уповноважені на це органи. Надання соціальних послуг є частиною моделі соціального захисту, яка замість пільг та неефективних грошових виплат базується на виявленні та допомозі соціально вразливим та незахищеним верствам населення.

Загалом українська система надання соціальних послуг сягає корінням у радянську спадщину, залишається неповороткою та неефективною. Їй притаманна значна централізація та монополізація, непрозорість надання пільг та неефективність грошових виплат, що призводить до розпорошування бюджетних коштів без досягнення поставлених результатів.

Новий Закон «Про соціальні послуги», що вступив у силу з 1 січня 2020 року є важливим кроком реформування соціальної сфери в частині удосконалення механізмів та інструментів надання соціальних послуг. Він є реакцією на необхідність реформування системи надання соціальних послуг з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду та врахуванням тенденції сучасного українського розвитку.

У ході розпочатої реформи децентралізації частину повноважень держави щодо реалізації соціальної політики було передано на регіональний та місцевий рівні. Це логічне наближення до споживача послуг. Як наслідок, очікувалося, що завдання соціальної політики будуть вирішуватися швидше та ефективніше, послуги стануть більш доступними та адресними. Певних результатів було досягнуто, але система надання соціальних послуг все ще залишається далекою від стандартів надання послуг в розвинених демократичних країнах. У цьому контексті виникає нагальна потреба пошуку шляхів удосконалення надання соціальних послуг в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблеми соціальної політики давно привертають увагу зарубіжних та вітчизняних науковців.

Деякі аспекти реформування системи надання соціальних послуг розглядалися в роботах Р. Гребі, К. Дубич, М. Кравченка, М. Любецької, Л. Савчук, В. Скуратівського та інших.

Однак в умовах реформування системи публічного управління та оновлення нормативної бази додаткового дослідження потребують механізми вдосконалення системи надання

соціальних послуг з урахуванням специфіки трансформаційних процесів.

**Мета статті** – здійснити аналіз наявної системи надання соціальних послуг України, визначити її недоліки та розробити пропозиції щодо вдосконалення системи надання соціальних послуг в Україні в контексті демократичних перетворень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш ніж починати шукати шляхи вдосконалення, треба розібратись, що є сутністю самого поняття «соціальна послуга». Енциклопедичне визначення: «Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Соціальні послуги можуть надаватись інституційно – в рамках соціальних служб, установ та закладів, та індивідуально – безпосередньо соціальним працівником чи іншим спеціалістом, що потребує особі (клієнтові)» [12]. Але в цьому визначенні наголос робиться на тому, що соціальні послуги – це безпосередньо прерогатива держави або її представників. Але досвід інших країн довів, що ефективність надання соціальних послуг підвищується, коли залучені не лише державні органи, але і неурядові організації, або окремі фізичні особи, які на оплатних або неоплатних засадах надають соціальні послуги особам, що їх потребують.

Ми погоджуємося з визначенням поняття «соціальні послуги», яка надала Дубич К.В., що пропонує розуміти їх як сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами і недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих обставин окремих осіб, груп населення для повернення їх до повноцінної життєдіяльності [3, с. 53].

Соціальні послуги в Україні, як і в інших державах, мають відповідати стандартам їх надання. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» було розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, що затверджений наказом Міністерства праці та соціальної політики від 17.06.2002 № 293. Цим класифікатором визначені найважливіші державні соціальні стандарти і нормативи, які зумовлені науково обґрунтованими нормами спо-

живання та забезпечують принципи гласності та громадського контролю при визначенні та застосуванні їх [7].

До соціальних послуг, які надаються закладами соціального обслуговування, Класифікатор відносить житлово-комунальні послуги, соціально-побутові послуги, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги, медико-соціальні та соціально-реабілітаційні послуги, соціально-економічні послуги, юридичні послуги, інформаційні послуги [7].

Довгий час інститутами, що забезпечували функціонування системи соціального захисту України, були стаціонарні заклади, які не надавали якісні послуги, а бюджетні кошти переважно витрачалися на їх утримання, а не на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг. Проблема полягала в тому, що фінансування здійснювалося в розрахунок на одну особу, а не на конкретну послугу споживача. Причиною такою ситуації була відсутність інструментів вивчення реальних потреб у соціальних послугах в регіонах, непроведення оцінювання ситуації щодо того, які саме послуги та в якій адміністративно-територіальній одиниці необхідні, невідстеження результативності надання таких послуг. Такий підхід систематично призводив до розпорошеності та нецільового використання соціальних видатків, до зловживання та корупційних проявів. Дуже часто ігнорувалися альтернативні шляхи, зокрема залучення представників недержавної сфери, які можуть надати соціальні послуги на дому, а не в стаціонарному закладі, що знаходиться далеко від оселі, рідних і близьких отримувача соціальних послуг.

Таким чином, в Україні відсутній комплексний підхід і дієві механізми надання всебічної допомоги конкретній особі, яка потребує сторонньої допомоги, що сприяла б виведенню людини зі стану бідності та соціальної ізоляваності, подоланню складних життєвих обставин, запобіганню, зменшенню або усуненню соціальних проблем. На відміну від цивілізаційних країн світу, поки що слабо розвинута співпраця з недержавним сектором, із благодійними та релігійними організаціями

Закон № 2671-VIII «Про соціальні послуги», який було ухвалено 17 січня 2019 року, вступив дію з 1 січня 2020 року та змінив завдання та підходи до надання соціальних послуг. Цей закон, перш за все, наголошує на необхідності здійснення профілактичних заходів щодо подолання або мінімізації негативних наслідків складних життєвих обставин особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Також зазначається, що соціальні послуги

спрямовані на соціальні профілактику, підтримку та обслуговування [9].

Нова редакція Закону «Про соціальні послуги» запроваджує новий підхід до класифікації соціальних послуг із метою упорядкування їх та вдосконалення процесу організації, планування та моніторингу. Класифікація здійснюється за такими критеріями: мета послуги (соціальна профілактика, соціальна підтримка та соціальне обслуговування); тип послуги (прості, комплексні, комплексні спеціалізовані, допоміжні); місце надання (місце проживання, у спеціальному приміщенні, за місцем перебування особи) та термін надання (екстрено, постійно, тимчасово).

Нова редакція Закону визначає базові соціальні послуги, які можуть надаватися особам, що їх потребують, а саме: 1) догляд вдома, денний догляд; 2) підтримане проживання; 3) соціальна адаптація; 4) соціальна інтеграція та реінтеграція; 5) надання притулку; 6) екстрене (кризове) втручання; 7) консультування; 8) соціальний супровід; 9) представництво інтересів; 10) посередництво (медіація); 11) соціальна профілактика; 12) натуральна допомога; 13) фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору; 14) переклад жестовою мовою; 15) догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; 16) супровід під час інклюзивного навчання; 17) інформування [9]. Точний перелік соціальних послуг, які входять до складу послуг, визначених Законом, надається Наказом Міністерства соціальної політики України № 28 від 12.10.2018. Ці послуги мають надаватися на рівні громади (районний, міський рівень, ОТГ) за результатами визначення потреб населення у таких послугах [8].

Інституційне забезпечення системи надання здійснюється уповноваженими органами, які представлені трирівневою структурою:

1) вищий (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення) – Мінсоцполітики;

2) середній (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації);

3) нижчий (виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад) – місцеве самоврядування.

У системі органів праці та соціального захисту населення середнього рівня соціальне обслуговування та соціальні послуги громадянам надаються через підрозділи територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Нижчий

же рівень надання послуг поки що не забезпечений інституційно повною мірою. Хоча в умовах децентралізації саме нижчий рівень набуває все більшого значення у процесі визначення потреб у соціальних послугах та співпраці з їх надавачами.

Камеральне дослідження, проведене в розрізі 274 ОТГ, що визначені наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890, від 20.07.2018 р. № 1051, демонструє основні тенденції: 1) у 80% ОТГ створені структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, введено посадову особу з питань соціального захисту населення, зокрема, у 9 областях: Волинській, Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Луганській, Львівській, Одеській, Сумській, Хмельницькій областях – в усіх ОТГ 100-відсотково, у Житомирській, Київській, Запорізькій – у 90% ОТГ; 2) прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування про створення відповідних підрозділів із питань соціального захисту населення, введення посад спеціалістів потребувало тривалих дискусій і часу; 3) серед причин неутворення зазначених підрозділів – виконання функцій фронт-офісу районними управліннями соціального захисту населення на умовах укладених з ОТГ угод. Зокрема, така ситуація має місце в переважній більшості ОТГ (від 60% до 75% ОТГ) Миколаївської, Кіровоградської, Рівненської, Тернопільської, Черкаської областей; 4) у громадах, де відсутній менеджмент у сфері соціального захисту, має місце виплатний сегмент у системі соціальної підтримки мешканців, у кращому випадку здійснюється фінансування територіальних центрів соціального обслуговування, а розвиток сфери соціальних послуг не відбувається [1, с. 5].

Аналіз організації соціальних послуг на рівні ОТГ свідчить також про те, що інструменти організації і фінансування соціальних послуг – соціальне замовлення та публічні закупівлі в ОТГ – практично не використовуються. Нерозвиненість ринку соціальних послуг, особливо в сільській місцевості, посилюється не лише бездоріжжям та безгрошів'ям (про що зазначають органи місцевого самоврядування), а й слабкою координацією, некомпетентністю або відсутністю кадрів та невмотивованістю (в умовах відсутності жорстких законодавчих норм), непривабливістю стимулів для підприємництва в цій сфері, відсутністю актуальної інформації про потреби в таких послугах в режимі онлайн. [1, с. 10].

Проблеми, які виникають у ході реалізації нового закону на найнижчому рівні надання соціальних послуг (на рівні місцевого само-

врядування, ОТГ): недостатня підготовка кадрів, обмеженість ресурсного забезпечення, слабкі комунікаційні зв'язки із центральними органами влади та відсутність чіткої методології, яка би дозволила органам місцевого самоврядування перевіряти дотримання стандартів надання соціальних послуг надавачами таких послуг.

За своєю сутністю соціальні послуги є апіорі державними, однак основна функція держави – гарантувати і забезпечувати їх надання – не може бути виконана в сучасних умовах в повному обсязі без взаємодії з органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями та окремими фізичними особами. А така взаємодія можлива лише на засадах запровадження в Україні механізму соціального замовлення та державного контролю щодо надання соціальних послуг.

Формуючи власну модель надання соціальних послуг, Україна не може не звертати увагу на досвід інших країн, які досягли позитивних результатів у сфері соціальної політики.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що достатньо поширеною практикою, яка дозволяє значно підвищити якість соціального обслуговування, розширити перелік соціальних послуг, є залучення до надання соціальних послуг неурядових, некомерційних організацій. Участь громадських організацій у соціально значущих державних проектах на оплатній основі сприяє розвитку конкуренції на ринку соціальних послуг; забезпечує індивідуальний підхід під час наданні послуг в силу наближеності громадських організацій до цільових груп одержувачів послуг. Організація надання соціальних послуг населенню за допомогою субсидування неурядових громадських організацій підвищує ефективність використання бюджетних коштів, дозволяє вирішувати гострі соціальні проблеми суспільства не тільки за рахунок бюджету, а й ресурсів, залучених цими організаціями з додаткових позабюджетних джерел (благодійність приватних осіб, використання праці волонтерів та ін.). Як зазначає Любецька М.М., «соціальна сфера в окремих країнах має певні особливості надання соціальних послуг не лише з позицій врахування їх кількісних та якісних характеристик, а й з урахуванням ступеня державного регулювання» [6, с. 110]. Як показав досвід, вартість соціальних послуг, що надаються НУО, виявилася в ряді випадків нижче, ніж у державних соціальних установ, що надають аналогічні послуги. Економія досягається за рахунок залучення праці добровольців і скорочення адміністративних витрат [11].

**Висновки.** Ураховуючи зарубіжний досвід надання соціальних послуг та необхідність відповідати на ті виклики, що несе економічна та політична ситуація у країні, завданням держави є створення сучасного ринку соціальних послуг та створення інституційної основи для нового типу соціальної політики, яка побудована за засадах соціального партнерства, тобто співпраці держави, громадян і бізнесу у вирішенні соціальних проблем суспільства. Із цією метою треба: здійснити вдосконалення організаційних структур державних установ, які б були здатні виконувати нову для них функцію – функцію соціального замовлення на конкурсних засадах; привести у відповідність нормативну базу, що регламентує діяльність неурядових та громадських організацій; запроваджувати інноваційні техніки та методи профілактики складних життєвих обставин; сприяти підвищенню кваліфікації соціальних працівників та фізичних осіб, що надають соціальні послуги, з метою набуття знань та навичок роботи в нових умовах; підтримувати волонтерські рухи та недержавні благодійні фонди тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітична записка про стан організації виконання функцій у сфері соціального захисту і захисту прав дітей у 548 пілотних ОТГ за ключовими індикаторами оцінки станом на 1 липня 2019 року. URL : <https://www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf> .
2. Гребя Р. Підходи до інтерпретації поняття «соціальна послуга» в теорії державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 3(30). С. 6–12.
3. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : дисерт. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2016. 437 с.
4. Зінкевич Н. Аналітична записка про стан організації виконання функцій у сфері соціального захисту і захисту прав дітей у 548 пілотних ОТГ за ключовими індикаторами оцінки станом на 1 липня 2019 року. Київ : Мінсоцполітики, 2019.
5. Кравченко М. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Науковий вісник*. 2014. Вип. 14. «Демократичне врядування». URL : [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf).
6. Любецька М.М. Аналіз зарубіжного досвіду надання соціальних послуг, здійснення соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С.109–116.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>.
8. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати : Наказ Міністерства соціальної політики України № 28 від 12.10.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12#Text>.
9. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
10. Савчук Л. Реформування системи надання соціальних послуг в Україні в рамках децентралізації влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Том 2, № 7. С. 78–80.
11. Социальный заказ как инструмент социальной политики. Минск : Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь, 2009. 64 с.
12. Соціальні послуги. Стаття Вікіпедії. URL : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96\\_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8).