



СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ

SOCIAL PROBLEMS IN MANAGEMENT PRACTICE

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.03.057>

УДК 316.35

JEL: A13, I38, J18

Т.А. ЗАЯЦЬ, д-р екон. наук, проф.,
завідувачка відділу проблем формування соціального капіталу
Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
бул. Тараса Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна
e-mail: scar@online.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9767-5527>

Г.О. КРАЄВСЬКА, канд. екон. наук,
с. н. с. відділу проблем формування соціального капіталу
Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
бул. Тараса Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна
e-mail: kraevskah@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0239-8855>

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ ДЛЯ ВРАЗЛИВИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Розглянуто зміни в організації системи соціальних послуг на рівні територіальних громад України, проблеми їх цифровізації та кадрового забезпечення, а також регіональних і міжпоселенських відмінностей. Узагальнено підходи та інструменти політики, використовувані в європейських країнах у реалізації завдань надання якісних соціальних послуг. Визначено перспективні напрями стимулювання розвитку цієї сфери для вразливих категорій населення.

Ключові слова: децентралізація; розвиток; організація; місцевий рівень; надання соціальних послуг; соціальна взаємодія; територіальні громади.

Децентралізація системи соціальних послуг з делегуванням повноважень, функцій та ресурсів за принципом субсидіарності на рівень об'єднаних територіальних громад (ОТГ), спроможних забезпечити їх високу якість у інтересах місцевого населення, є одним з перспективних напрямів розвитку соціальної сфери країни та її регіонів. На тлі посилення стимулюючої та підтримуючої функцій держави, орієнтованих на створення сприятливих умов для розвитку системи соціальних послуг, зростає відповідальність територі-

Ц и т у в а н н я: Заяць Т.А., Краєвська Г.О. Соціальні послуги для вразливих категорій населення в територіальних громадах України. *Економіка України*. 2022. № 3. С. 57—74. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.03.057>

альних громад за їх ефективну організацію на місцевому рівні. Актуалізацію цих змін об'єктивно зумовлено необхідністю запровадження європейської практики надання послуг, потребою мінімізувати наслідки соціальної нерівності й бідності, а відтак поліпшити якість життя вразливих категорій населення. Реформування сфери соціальних послуг на засадах децентралізації передбачено зобов'язаннями країни з виконання основних положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) та Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом.

Завдання формування і розвитку системи соціальних послуг з метою попередження проявів крайньої бідності через виникнення складних життєвих обставин актуалізується в Україні в умовах, коли лише 1% домогосподарств відносить себе до середнього класу, а більшість з них (67,1%) вважає, що належить до категорії бідних (за офіційними даними щодо самооцінки домогосподарств)¹. На жаль, у 2020 р. у 23,2% населення країни середньодушові еквівалентні загальні щомісячні доходи були нижчими за фактичний прожитковий мінімум, розрахований Міністерством соціальної політики України².

Різні аспекти проблеми модернізації та розвитку сфери соціальних послуг у контексті якості життя і реформування територіального управління розглянуто в наукових працях українських учених, серед яких В. Геєць [1], В. Кравців та І. Сторонянська [2], Е. Лібанова [3], О. Макарова [4], О. Новикова та О. Амоша [5], Т. Семигіна [6], Л. Черенько [7] та інші. Наразі у зв'язку з децентралізацією управління і змінами в законодавчому полі виникають нові проблеми мотиваційного, інституціонального та інвестиційного забезпечення сфери соціальних послуг для вразливих категорій населення, пов'язані з необхідністю створення нових інфраструктурних об'єктів соціального призначення, залучення кваліфікованих соціальних працівників, налагодження ефективної взаємодії та партнерської співпраці між представниками громад, місцевого бізнесу, влади і громадського сектору.

Отже, **мета статті** — розкрити специфіку переходу територіальних громад країни на децентралізовану систему надання соціальних послуг для вразливих категорій населення, визначити відповідність цих змін завданням формування самодостатніх територіальних спільнот, заінтересованих у зростанні якості та доступності цих послуг.

В Україні тривалий час зберігаються суспільно-політичні та соціально-економічні передумови для зростання чисельності соціально вразливого населення як унаслідок воєнних дій на Сході країни (переселені особи, учасники бойових дій, особи з інвалідністю і діти-сироти), так і через поглиблення кризових явищ у економіці, спричинених пандемією COVID-19. Останніми роками істотно посилено соціальну нерівність у країні, зумовлену банкрутством суб'єктів малого підприємництва і поширенням у містах і селах неповної зайнятості та безробіття [1]. Ризики опинитись у складних життєвих обставинах охопили економічно активне населення, зайняте в різних сферах економічної діяльності, насамперед у сфері послуг (розваги і туризм, громадське харчуван-

¹ Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/17/Arch_sdrd_zb.htm

² Україна у цифрах 2020. Стат. зб. Київ, Державна служба статистики України, 2021. 44 с. С. 11.

ня, послуги з ремонту побутової техніки, одягу тощо), на транспорті, а також у сфері операцій з нерухомим майном (частка цих видів діяльності в структурі ВВП становить майже третину). Водночас зросла ймовірність поповнення соціально вразливого населення мешканцями сільських територій, віддалених від економічних центрів, позбавлених якісних медичних, інформаційних, банківських послуг, а також розвинутого транспортного сполучення. Карантинні обмеження, обумовлені пандемією, погіршили також фінансове становище територіальних громад через недоотримання частини доходів місцевих бюджетів і витрати на протиепідеміологічні заходи.

З набуттям чинності Закону України «Про соціальні послуги»³ відбувається перехід від вертикальної моделі їх надання, яка характеризувалася централізацією та високою регламентацією, до горизонтальної, з гнучкістю методів впливу, наближеністю до споживачів цих послуг і активним застосуванням місцевих програм соціального розвитку. В основу такої моделі покладено комплементарність інтересів надавачів і одержувачів послуг, досягнуту завдяки ефективній комунікації між ними, довірі, партнерству і соціальної відповідальності. Сформований новий адміністративно-територіальний устрій України в складі 1469 ОТГ і 136 районів (у середньому на район припадає 11 ОТГ) значно спростив комунікацію між головними суб'єктами, залученими до організації цієї сфери на місцевому рівні. Відповідно до законодавчо визначених напрямів розвитку системи соціальних послуг для вразливих категорій населення територіальні громади мають створювати структурні підрозділи (територіальні центри або центри соціальних служб), надавати послуги згідно із стандартами, затвердженими Міністерством соціальної політики України, чи закуповувати їх у необхідних обсягах у інших громадах з урахуванням місцевих потреб. Важливим напрямом змін є посилення профілактичного напрямку в організації діяльності соціальних служб як більш перспективного в захисті й підтримці вразливих груп населення з найвищим ризиком потрапляння в складні життєві обставини. Ці обставини Закон трактує як такі, що негативно впливають на життя, здоров'я, розвиток особи чи функціонування сім'ї, які вони не спроможні подолати самостійно через похилий вік або хвороби та інвалідність, бездомність, безробіття або малозабезпеченість, втрату соціальних зв'язків, у тому числі під час перебування в місцях позбавлення волі, а також через потрапляння в ситуацію торгівлі людьми, домашнього насильства чи зону стихійного лиха або збройного конфлікту⁴. Істотно розширено коло осіб, які можуть звернутися за такими послугами в інтересах інших людей. Відтепер таке право надане не лише громадянам, які опинились у скрутних життєвих обставинах, чи їх законним представникам, а й іншим поінформованим особам (медичним працівникам, учителям, сусідам). Насамперед, це стосується проявів насильства в сім'ї чи ситуацій, коли члени домогосподарств потерпають від матеріальних нестатків. Законодавчо встановлено і чітко визначено 17 базових соціальних послуг (з поділом на соціальну профілактику, соціальну підтримку і соціальне обслуговування), надання яких забезпечу-

³ Про соціальні послуги. Закон України № 2671-VIII від 15.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

⁴ Там само.

ють виконавчі органи місцевого самоврядування з переліком осіб, послуги яким надають за рахунок бюджетних коштів незалежно від рівня їхнього доходу. Важливо, що передбачено екстрене (кризове) надання соціальних послуг у зв'язку із загрозою життю чи здоров'ю людини.

У територіальних громадах України поступово формується інформаційно-аналітична основа для прийняття управлінських рішень у сфері соціального захисту населення з використанням Реєстру отримувачів та надавачів соціальних послуг як автоматизованої системи збирання, реєстрації, зберігання та використання інформації. На рівні ОТГ такі реєстри є складовою більш широкого інформаційно-аналітичного забезпечення соціального розвитку територіальних громад. Проте обмеженість системи реєстрів ОТГ є очевидною, у них відсутня повна інформація про ресурсну базу розвитку територіальної громади, її інфраструктуру, житловий фонд, активність суб'єктів підприємництва. Крім того, поки що ефективно не запрацювала Автоматизована система муніципальної статистики (АСМС), а відтак на рівні територіальних громад зберігаються значні проблеми з інформаційним забезпеченням і виявленням осіб, що опинились у скрутних життєвих обставинах.

Процес формування децентралізованої системи надання соціальних послуг з наближенням їх надавачів до їх отримувачів, залученням до вирішення цих проблем голів сільських, селищних і міських рад, їх виконавчих комітетів, а також комунальних закладів, відбувається в країні високими темпами, що сприяє зростанню територіальної доступності цих послуг. Держава активізує надання адміністративних послуг соціального характеру (матеріальної допомоги, субсидій тощо), а також сприяє розгалуженню їх мережі — створено 2337 точок доступу до адміністративних послуг, серед них 984 ЦНАП і Дія Центрів, 105 територіальних підрозділів і 24 мобільних ЦНАП, 1224 віддалених робочих місць (станом на II квартал 2021 р.).

Інтенсивність розвитку мережі надання адміністративних послуг у країні є високою. Лише за 2020 р. і I квартал 2021 р. мережа ЦНАП зросла на 1286 точок доступу⁵, хоча за окремими видами соціальних послуг є відставання. Зокрема, за даними Міністерства соціальної політики України, на 1 лютого 2021 р. служби у справах дітей створено лише у 56% ОТГ⁶. Не ліпшою є ситуація із забезпеченням структурних підрозділів соціальних служб кваліфікованими фахівцями з соціальної роботи: в окремих областях країни 80% територіальних громад не укомплектували відповідні служби соціальними працівниками⁷. Ускладнюється ситуація у зв'язку з несформованістю цих структур на рівні новостворених районів.

Протягом 2015—2020 рр. динаміка чисельності осіб, які потребували соціального захисту і забезпечення, та обсяги державного фінансування цих

⁵ Як Мінцифри розширило географію надання адмінпослуг: статистика. Міністерство цифрової трансформації України. 2021. 11 серп. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yak-mincifri-rozshirilo-geografiyu-nadannya-adminposlug-statistika>

⁶ Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації. Постанова Верховної Ради України № 1642-IX від 14.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1642-20#Text>

⁷ Служби у справах дітей створені у 821 громаді. Міністерство соціальної політики України. 2021. 11 лют. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/19639.html>



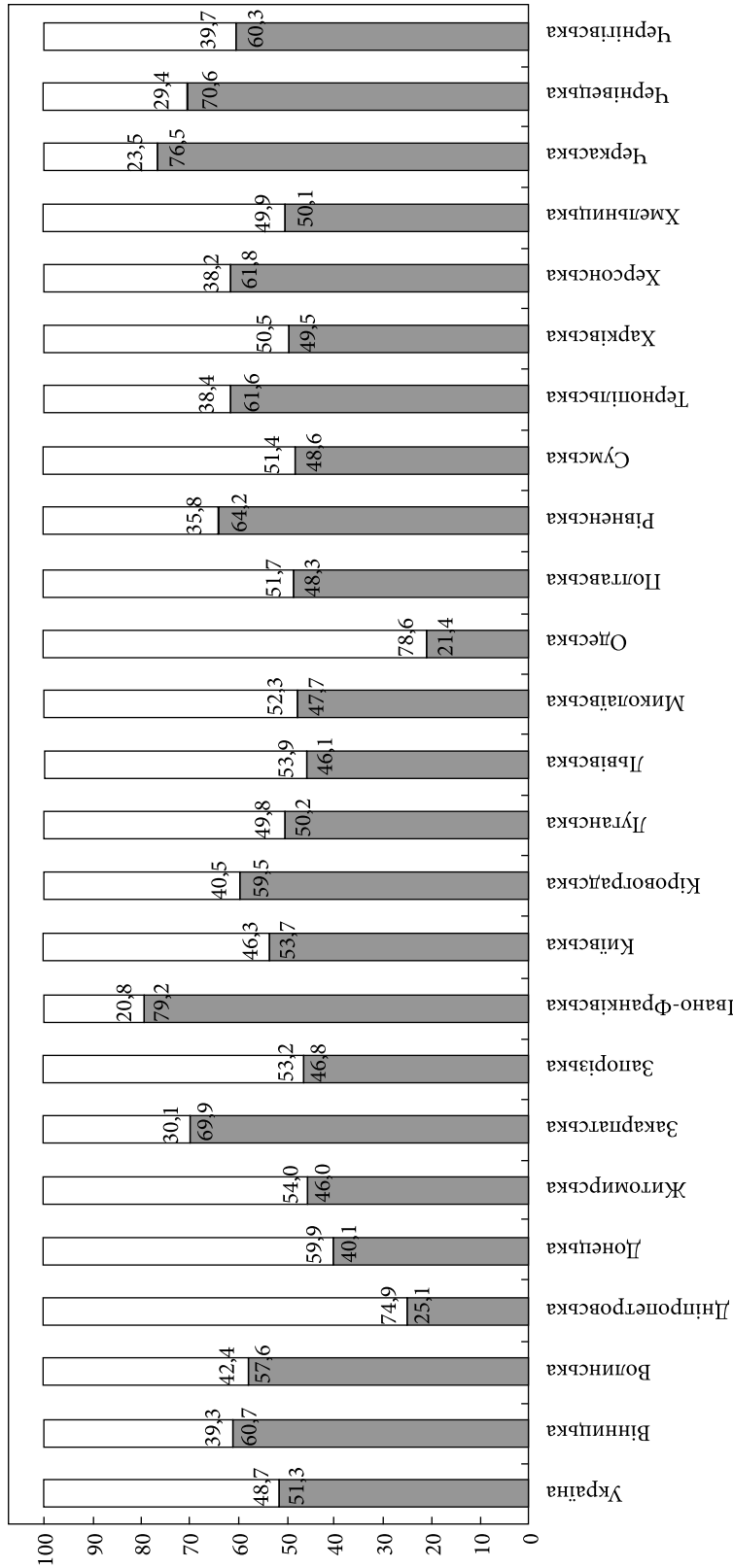
Рис. 1. Динаміка чисельності осіб, що потребували соціальної допомоги, та обсяги їх фінансування у 2015—2020 рр.

Джерело: побудовано авторками за: Соціальний захист населення України у 2020 році. Стат. зб. Відп. за вип. І.В. Сенік. Державна служба статистики України. Київ, 2021. 122 с. С. 11.

потреб характеризувалися значними зрушеннями (рис. 1). Так, найвища питома вага витрат держави на ці потреби (30,9% у структурі загальних видатків) спостерігалася у 2016 р., з наступним зниженням до 21,7% у 2020 р. Разом з тим в абсолютному вимірі в розрахунку на одну особу витрати за 2015—2020 рр. зросли втричі (із 111 тис. грн у 2015 р. до 345 тис. грн у 2020 р.). За цей період кількість одержувачів соціальних виплат зменшилася на 588 тис. осіб, або на 37%, з щорічним скороченням від 9,7% у 2017 р. до 19,6% у 2020 р. На динаміку цих змін вплинули як загальне скорочення населення країни внаслідок міграційного відпливу і природного убутку, так і зміни в системі державної верифікації доходів населення, спрямовані на виявлення його реальної матеріальної забезпеченості.

Унаслідок відмінностей в умовах проживання, можливостях працевлаштування за найманням і ведення підприємницької діяльності та, відповідно, різниці в трудових доходах сформовано істотну міжпоселенську диференціацію потреби в соціальних послугах (рис. 2). Більшість одержувачів цих послуг проживають у сільській місцевості й становлять 51,3% — за питомої ваги сільського населення в загальній його структурі на рівні 30,5%. У дев'яти областях країни понад 60% одержувачів соціальних послуг припадає на сільське населення. Зокрема, в Івано-Франківській області аналогічний показник складає 79,2%, у Черкаській — 76,5%. Інтенсифікація процесів концентрації населення у великих містах, яка спостерігається останніми роками в країні, дає підстави для висновку про ймовірність посилення міжпоселенських відмінностей в обсягах одержаних соціальних послуг.

В Україні мережа територіальних центрів соціального обслуговування населення як основних структурних підрозділів, на які покладено виконання цих функцій на місцях, створюється і розвивається повільними темпами: у 2020 р. лише в 43% ОТГ було відкрито відповідні центри. Лідуючі позиції належать Харківській області (79%), значне відставання спостерігається



□ Питома вага міського населення, яке потребувало соціальних послуг, % ■ Питома вага сільського населення, яке потребувало соціальних послуг, %

Рис. 2. Міжпоселенські відмінності в потребі в соціальних послугах у 2020 р.
 Джерело: побудовано автором на основі Соціального захисту населення України 2020 році. Стат. зб. Відп. за вип. І.В.Сенник. Державна служба статистики України. Київ, 2021. 122с. С. 81; Чисельність наявного населення України станом на 1 січня 2021 року. Стат. зб. Відп. за вип. О. Вишневецька. Державна служба статистики України. Київ, 2021. 50 с. С. 5.

в Чернівецькій (21,0%) і Рівненській (28%) областях. У третині областей країни територіальні центри соціального обслуговування створено лише в половині громад. Прискорення їх формування відповідно до новостворених адміністративно-територіальних одиниць є першочерговим завданням, від вирішення якого залежать: обсяги і структура соціальних послуг у територіальних громадах з урахуванням специфіки соціально-демографічної структури місцевого населення; спроможність громади надавати ці послуги з урахуванням фінансових, кадрових, матеріальних ресурсів; успіх пошуку інших варіантів і шляхів організації сфери соціальних послуг при виникненні проблем або дії певних обмежень.

Базові соціальні послуги, що мають надаватися на рівні територіальної громади, є різними за структурою, складністю виконання, територіальною доступністю, якістю і вартістю. Згідно з відповідною Постановою Кабінету Міністрів України⁸, до всіх надавачів послуг (прибуткових і неприбуткових організацій, державних і комунальних) встановлено єдині вимоги, серед яких: наявність установчих документів з визначенням послуг, що відповідають класифікатору, затвердженому Міністерством соціальної політики України; відповідність цих послуг державним стандартам; високий фаховий рівень працівників, що підтверджено документом про освіту, свідоцтвом про підвищення кваліфікації тощо. Ефективна система надання соціальних послуг на місцевому рівні потребує відповідальних і кваліфікованих спеціалістів. Методичними рекомендаціями щодо організації та забезпечення діяльності територіальної громади у сферах соціального захисту населення і захисту прав дітей⁹ передбачено введення до штатного розпису відповідного структурного підрозділу виконавчого органу сільських, селищних, міських рад посади соціального менеджера (у розрахунку один фахівець на 30 тис. мешканців). Досягнення цього нормативу поки що є проблематичним — у територіальних громадах 15 областей країни показник забезпеченості такими фахівцями в розрахунку на 1 ОТГ становить менше однієї особи (рис. 3). Зокрема, у Луганській, Закарпатській, Чернігівській областях лише в 10—50% громад здійснено укомплектування штату виконавчого органу соціальним менеджером. Натомість у областях-лідерах (Харківській, Житомирській та Миколаївській) на 1 ОТГ припадає в середньому по 2-3 спеціаліста. Загалом у 2020 р. лише в 11 з 24 областей досягнуто нормативних значень цього показника. Кадрові проблеми, несформованість структур, які мають надавати соціальні послуги на місцях, обумовлюють появу ризиків неповного виявлення осіб, які опинились у складних життєвих обставинах, або ризиків несвоєчасного надання життєво необхідних соціальних послуг.

За даними офіційної статистики, у 2020 р. в Україні налічувалося 86,9 тис. працівників, зайнятих у сфері надання соціальних послуг (без охорони здо-

⁸ Про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України № 185 від 03.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-%D0%BF#Text>

⁹ Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей. Наказ про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України № 185 від 03.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-%D0%BF#Text>

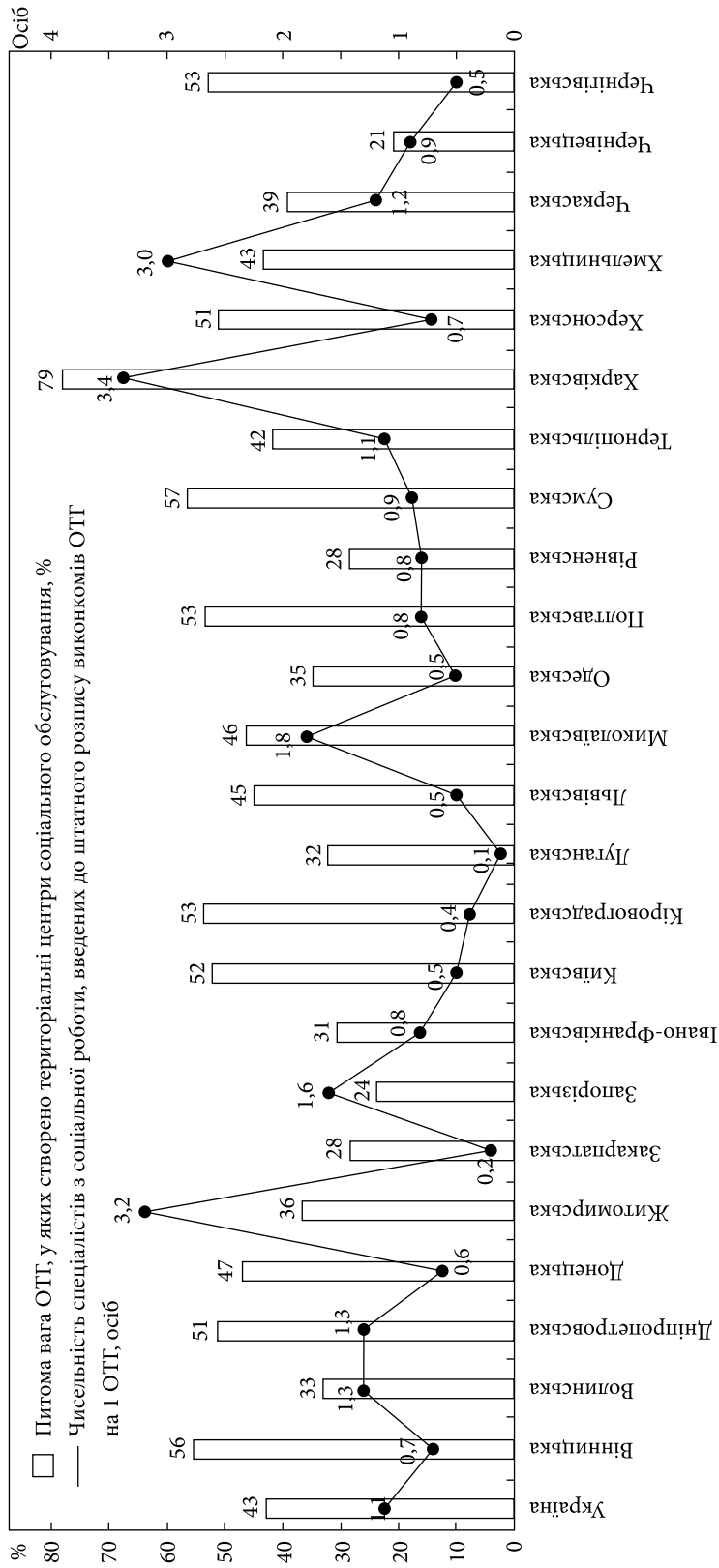


Рис. 3. Формування мережі надання соціальних послуг на рівні ОТГ і чисельність спеціалістів з соціальної роботи у 2020 р.
Джерело: побудовано авторками за: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року. Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2020. 28 с. С. 5. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf

ров'я), або 1,2% усіх штатних працівників, тобто близько двох осіб у розрахунку на 1000 населення. Рекомендовані норми кадрового забезпечення становлять одна штатна одиниця на одне або декілька поселень, що входять до складу територіальної громади (з чисельністю від 2 до 4 тис. мешканців). Отже, за кількісними параметрами дотримано норми кадрового забезпечення, проте в цій сфері доволі високою є плинність кадрів через низький рівень оплати праці (76,3% до середньоукраїнського рівня 2020 р.), а також високе психологічне навантаження на соціальних працівників. Серед областей України найвищі показники кадрового забезпечення в розрахунку на 1000 населення спостерігаються в Чернігівській та Кіровоградській областях, при цьому в половині областей показник знаходиться на середньоукраїнському рівні (рис. 4).

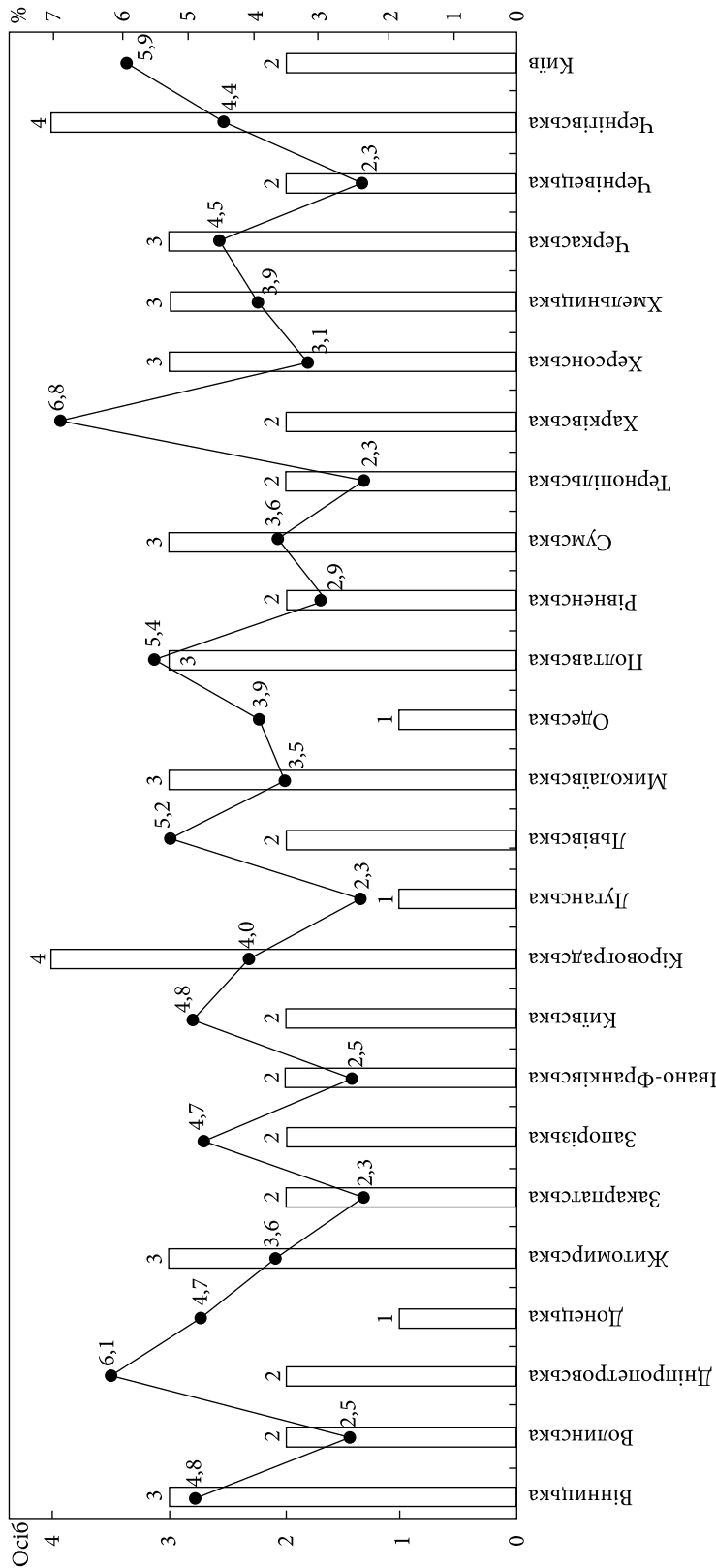
Нові підходи в організації надання соціальних послуг у територіальних громадах, нові функції та повноваження самоврядних структур і окремих посадових осіб потребують знань, умінь і компетенцій насамперед у працівників нестационарних установ соціального обслуговування. Наразі слід активізувати процес підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації цієї категорії працівників, використовуючи на договірних засадах наявну навчальну базу на місцях. Зважаючи на те, що за законодавчо визначеними нормами організація діяльності соціальних менеджерів є одним з основних аспектів реформування сфери соціальних послуг у територіальних громадах, важливо своєчасно забезпечити її методичний супровід. Слід зважати на специфіку роботи соціального працівника, велику кількість виконуваних функцій (близько 15), психологічне навантаження через можливі проблеми спілкування з різними категоріями населення, у тому числі й соціально неблагополучними. Найгірше те, що при різноманітних виконуваних функціях соціальні працівники не завжди можуть реально вплинути на ту чи іншу ситуацію.

На відміну від вирішення кадрових проблем, цифровізація надання адміністративних соціальних послуг на рівні територіальних громад здійснюється більш успішно й доволі високими темпами. Згідно з відповідним наказом Міністерства соціальної політики України¹⁰, рекомендовано під'єднати робочі місця посадових осіб виконавчого органу сільської, селищної, міської рад і ЦНАП до програмного комплексу «Соціальна громада» інформаційної системи Міністерства соціальної політики України з метою формування ефективної комунікації між зазначеними структурами. Наразі 1430 територіальних громад (97% від їх загальної кількості) підключено до цієї системи в термін, менший за календарний рік¹¹. Поки що зарано оцінювати результативність такої взаємодії, проте необхідні передумови для посилення взаємозв'язку між ними вже створено.

Для розвитку сфери надання соціальних послуг важливою є рекомендація, затверджена згаданим наказом щодо створення в територіальній громаді

¹⁰ Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей. Наказ Міністерства соціальної політики України № 868 від 30.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0868739-20#n410>

¹¹ Більше тисячі громад приєдналися до програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада». URL: decentralization.gov.ua/news/13326



□ Чисельність штатних працівників у сфері надання соціальних послуг на 1000 населення, осіб
 — Питома вага чисельності штатних працівників у сфері надання соціальних послуг у регіоні, %

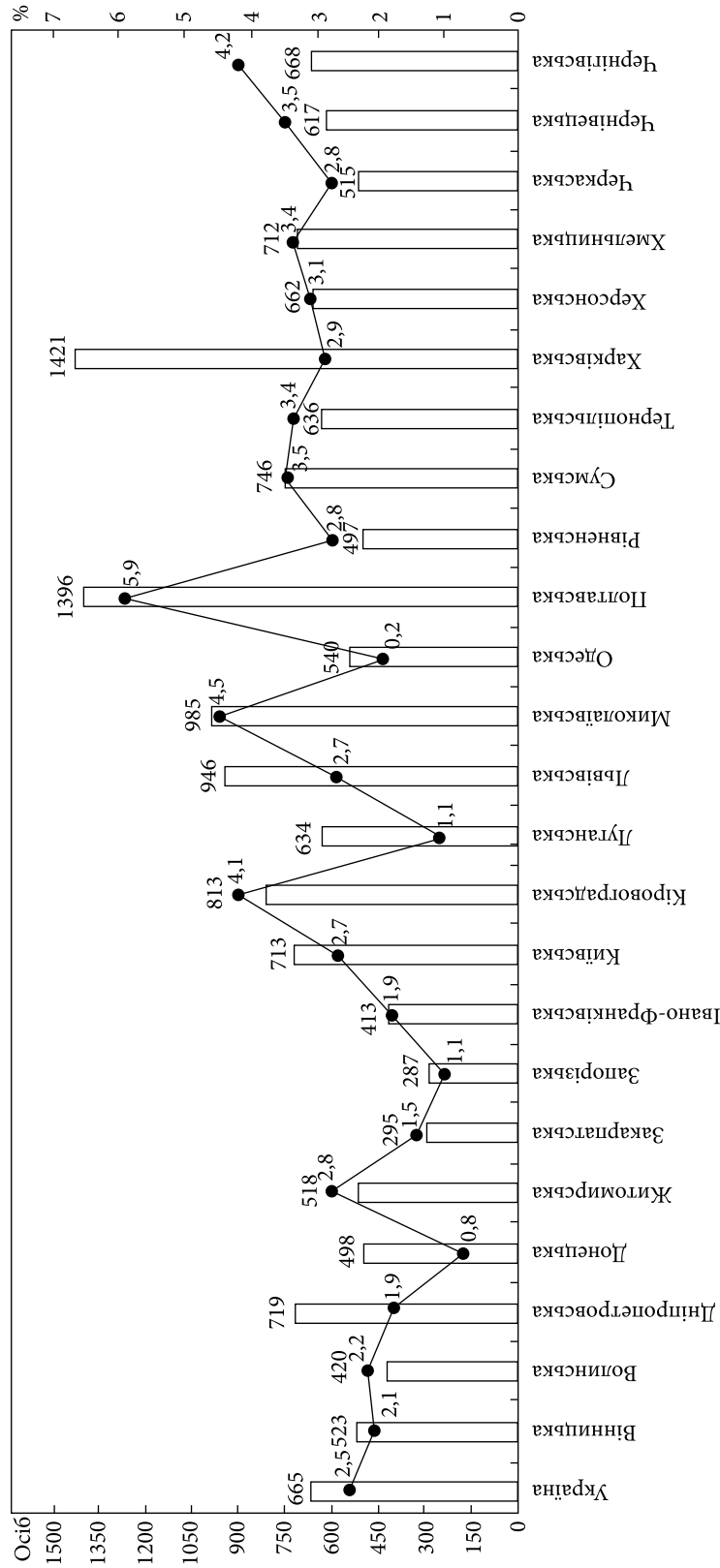
Рис. 4. Чисельність штатних працівників, які надають соціальні послуги, у регіонах України у 2020 р.
 Джерело: побудовано авторками за: Праця України у 2020 році. Стат. зб. Відп. за вип. І.В. Сенник. Державна служба статистики України. Київ, 2021. 232 с.
 С. 32—36.

інших закладів і установ (центрів соціальної підтримки та раннього втручання, реабілітаційних центрів, центрів реінтеграції безхатьків, стаціонарного і паліативного догляду, соціально-психологічної реабілітації тощо), які надаватимуть спеціалізовані соціальні послуги особам, дітям, сім'ям, що перебувають у складних життєвих обставинах. Слід зазначити, що не кожна територіальна громада може фінансово забезпечити створення таких установ, тому державна підтримка їх діяльності залишається надзвичайно актуальною.

В Україні територіальні громади істотно різняться між собою за людністю, статево-віковим складом, територією, соціально-економічним потенціалом розвитку, внаслідок чого регіональна асиметрія потреби в соціальних послугах, у тому числі в обсягах соціальної допомоги, є доволі високою з тенденцією до зростання. Найгірша ситуація в невеликих за людністю територіальних громадах, у яких велика частка економічно активного населення працевлаштована за її межами. Показники чисельності громадян, що потребують соціальної допомоги, в розрахунку на 1 ОТГ мають суттєві регіональні відмінності: від 287 осіб у Запорізькій області до 1421 особи в Харківській (при середньоукраїнському значенні 665 осіб) (рис. 5). У дев'яти областях країни (Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Харківській, Хмельницькій) цей показник перевищує середньоукраїнське значення, в 11 — наближений до середніх значень і лише в чотирьох областях (Волинській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській) — значно поступається середньоукраїнському. Найвищі показники потреби в соціальній допомозі мають місце в чотирьох областях країни: Кіровоградській, Миколаївській, Полтавській та Чернігівській (4,2—5,9% населення цих областей). У переважній більшості областей (у 16 з 24) питома вага населення, яке потребує соціальної допомоги, не перевищує 3%. Зростання частки одержувачів соціальної допомоги в територіальних громадах може бути обумовлене різними причинами, пов'язаними як із зміною структури населення, зокрема його постарінням і збільшенням чисельності осіб пенсійного віку з низькими доходами, так і з високим рівнем тіньової зайнятості економічно активного населення чи поширенням безробіття в регіоні.

За будь-яких соціально-економічних умов держава намагається звузити коло громадян, які можуть незаконно претендувати на отримання допомоги чи зловживати цим правом, здійснюючи верифікацію їх доходів і майнового статусу. Під час такої верифікації Міністерство фінансів України неодноразово виявляло, що деякі з одержувачів житлових субсидій декларували неправдиву інформацію про доходи чи здійснювали коштовні покупки після оформлення субсидій.

Важливим напрямом в організації соціальних послуг на місцевому рівні є визначення зони відповідальності всіх залучених суб'єктів, насамперед посадових осіб місцевого самоврядування, на основі чітких критеріїв оцінки результатів їх діяльності. З цією метою слід конкретно окреслити коло проблем, які мають вирішувати соціальні служби спільно з іншими структурами. Очевидно, це випадки торгівлі людьми чи так звані примусові послуги, від яких одержувачі не мають права відмовитися (насамперед, корекційні програми для осіб, які вчинили домашнє насильство або припустилися невиконання батьківських обов'язків); вони вимагають тісної співпраці соціальних



□ Чисельність громадян, які потребували надання соціальної допомоги, на 1 ОТГ, осіб
 — Питома вага населення, що потребувало надання соціальних послуг, %

Рис. 5. Потреба в соціальній допомозі в регіонах України у 2020 р.
 Джерело: побудовано авторками за: Праця України у 2020 році. Стат. зб. Відп. за вип. І.В. Сенник. Державна служба статистики України. Київ, 2021. 232 с. С. 32—36.

працівників із структурними підрозділами поліції. В умовах децентралізації системи управління відповідальність щодо якісного і своєчасного надання соціальних послуг у територіальній громаді покладається і на старосту як представника інтересів певної спільноти. Серед його основних функцій та повноважень чільне місце займають моніторинг, ініціювання та контроль за якісним наданням соціальних послуг. Активна позиція старост має посилюватися в ситуаціях соціального напруження, непорозумінь, невизначеності, які нерідко виникають на місцях через недофінансування цієї сфери, кадрові чи організаційні проблеми. Для упередження таких ситуацій чи розв'язання конфліктів можуть бути залучені кошти громади, акумульовані через механізм соціального фандрейзингу. На рівні територіальних громад важливо також скористатися наданим законодавством країни правом заснування комплексних установ з надання різноманітних соціальних послуг.

У контексті актуальних завдань соціалізації економіки урядами європейських країн сформовано різні підходи, механізми та інструменти надання якісних соціальних послуг на місцевому рівні відповідно до існуючих потреб, наявної інфраструктури й організаційно-економічних та фінансових можливостей територіальної громади і держави. Задля цього застосовують широкий спектр різноманітних гнучких важелів стимулювання розвитку цієї системи, підвищення її ефективності через гранти, субсидії, повне або часткове відшкодування вартості послуг або сплачених податків. У практичній соціальній роботі з різними категоріями вразливого населення увагу, ресурси і зусилля сконцентровано на напрямках, реалізація яких дає змогу якнайшвидше вийти із складних життєвих ситуацій особам з обмеженими фізичними можливостями та літнім людям. Зокрема, в англосаксонській моделі економічного розвитку для соціальних цілей використовують матеріально-технічну базу і ресурси приватних компаній, релігійних, громадських і благодійних організацій. У скандинавській моделі надходження необхідних коштів для соціальних потреб здебільшого забезпечується високою ставкою податків на тлі низького рівня тіньової економіки і значними надходженнями від продажу енергетичних ресурсів [8]. Саме держава створює умови для ефективної організації та функціонування соціальних установ, фінансує їх діяльність з державного бюджету і гарантує допомогу всім, хто її потребує. І хоча це посилює залежність системи надання соціальних послуг від ефективності економіки, її циклів (за економічного спаду фінансування погіршується і ризики невиплат зростають), проте це гарантує вихід на певну траєкторію розвитку відповідно до визначених державою цільових орієнтирів і стратегічно значущих завдань. Необхідно зазначити, що сформовані в європейських країнах децентралізовані системи соціальних послуг не позбавлені певних вад, зокрема, неефективної комунікації між соціальними службами чи дублювання функцій [2, с. 459].

На тлі різноманітних підходів до системи надання соціальних послуг на державному, регіональному і локальному рівнях на увагу заслуговує модель, сформована у Швеції, яку спрямовано на обмеження дії ринкових механізмів та цілей максимізації прибутку з гарантуванням усім членам суспільства соціального забезпечення на належному рівні. Серед європейських країн за обсягами фінансування соціальних послуг лідируючі позиції займає Німеч-

чина — близько 1/10 бюджету країни направляється на суто соціальні потреби, причому за останні 15 років їх обсяги зросли майже вдвічі. Виконанням функцій соціальних працівників у країні зайнято понад 800 тис. осіб, і 1,5 млн осіб виконують соціальні функції як волонтери за активної позиції місцевої влади і значного рівня охоплення населення цими послугами. У Великій Британії до надання соціальних послуг на місцевому рівні залучено широке коло учасників. У їх структурі можна виокремити: громадський сектор з домінуванням благодійних організацій, які використовують кошти державних фондів і пожертв організацій та окремих громадян; активну місцеву владу, яка опікується наданням соціальних послуг вразливим категоріям населення, насамперед людям з особливими потребами, а також здійснює активний пошук фахівців, готових працювати в соціальних закладах, зокрема психологів, лікарів та медичних сестер; приватних власників об'єктів соціального призначення (денні центри надання соціальних послуг, будинки для людей похилого віку), які надають послуги з утримання, лікування, обслуговування. Усі необхідні умови для соціальної адаптації створено для людей з вадами фізичного чи інтелектуального розвитку з тим, щоб вони здобули навички самообслуговування й могли відчувати себе повноцінними членами суспільства [9]. У Франції сфера надання соціальних послуг розвивається в напрямі пріоритетності нестационарних послуг, посилення координації зусиль між усіма учасниками.

Незважаючи на відмінності в підходах до формування й розвитку системи соціальних послуг у європейських країнах, можна виокремити такі їх спільні риси: принципи децентралізації із збільшенням обсягів послуг з боку недержавних структур; надання допомоги лише найбільш нужденним верствам; пріоритетність нестационарних соціальних послуг; активність місцевої влади у залученні громадського сектору до реалізації соціальних завдань; постійне оновлення реєстрів одержувачів соціальної допомоги та оцінювання ефективності структур, що надають ці послуги; розвиток інноваційних форм соціального обслуговування.

У територіальних громадах Україні важливо підтримувати стабільний розвиток сфери соціальних послуг попри економічні проблеми, використовуючи відповідні механізми стимулювання, сучасний арсенал інструментарію антикризового менеджменту, інноваційні технології соціальної роботи, зокрема, механізм соціального контракту у випадках, коли необхідно забезпечити чітке дотримання зобов'язань сторін. Актуальним є завдання формування нової моделі з інтеграцією різних соціальних послуг як результату плідної партнерської співпраці закладів соціальної сфери, відповідних підрозділів виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а також органів правопорядку. Її впровадження на рівні територіальних громад має відбуватися з чітким визначенням меж повноважень, норм і правил взаємодії між суб'єктами на основі тісного зворотного зв'язку між ними, діагностики її результативності з своєчасним коригуванням прийнятих рішень відповідно до виявлених обмежень чи ризиків.

З метою мінімізації розриву в рівнях розвитку сфери соціальних послуг у міських і сільських територіальних громадах важливо розробити методичний інструментарій, який би слугував своєю «дорожньою картою» в

організації цієї роботи з урахуванням наявної інфраструктури на місцях і реальної потреби в послугах, озброївши громади баченням нових шляхів розвитку соціальної сфери на найближчу і віддалену перспективу. Для територіальних громад невеликої людності, насамперед сільських, перспективним напрямом є формування інтегрованих центрів надання соціальних послуг, створених на базі вже діючої соціальної інфраструктури (ЦНАП, закладів охорони здоров'я, освіти, культури). Розвиток сфери надання соціальних послуг для вразливих категорій населення має відбуватися на основі її кадрової професіоналізації, залучення мотивованих до ефективної роботи соціальних менеджерів, які спільно з громадою здійснюватимуть планування і організацію соціальної роботи. Позитивному іміджу соціальних служб сприятиме проведення публічних заходів, зокрема конкурсів на кращий центр надання соціальних послуг чи проект соціальної роботи, а також конкурсів майстерності з відповідним висвітленням у ЗМІ. Очевидно, що перспективні напрями і конкретні заходи, орієнтовані на розвиток сфери соціальних послуг на місцевому рівні, доцільно передбачати на етапі розроблення місцевих стратегій соціально-економічного розвитку.

ВИСНОВКИ

Децентралізація системи надання соціальних послуг в умовах нового адміністративно-територіального устрою України перебуває на етапі реалізації істотних структурних і функціональних змін, створення необхідних передумов для приведення цієї системи у відповідність з європейськими стандартами, які дають змогу людині почуватися захищеною за будь-яких життєвих обставин. По території країни поступово розгалужується мережа територіальних центрів надання соціальних послуг, здійснюється підготовка кваліфікованих кадрів для соціальної роботи в громадах та істотно прискорюється її цифровізація, хоча і зберігаються невирішені проблеми. Найбільших успіхів досягнуто в адмініструванні соціальних послуг, їх цифровізації при збереженні невисокої якості послуг і неповній відповідності потребам самих територіальних громад. Беззаперечною перевагою моделі соціальних послуг, яка формується в країні, є розширення повноважень і можливостей місцевого самоврядування в організації системи їх надання, виявленні осіб, які ризикують потрапити або вже перебувають у складних життєвих обставинах, а також тих, хто може зловживати таким правом. Це сприятиме утвердженню принципів соціальної справедливості й зростанню довіри до місцевої влади. У досягненні цілей розвитку системи соціальних послуг на місцевому рівні, підвищенні її ефективності важливого значення набувають активна позиція управлінських структур, їх прагнення сприяти зміцненню самодостатності територіальних громад у цій сфері.

За досвідом європейських країн Україна має поступово розвивати ринок соціальних послуг, залучивши потенціал благодійних, волонтерських організацій, меценатів, підприємницьких структур, а не лише державних і комунальних структур. Водночас це сприятиме формуванню конкурентного середовища, оскільки чинними офіційними нормативно-правовими документами закріплено рівні умови для всіх надавачів соціальних послуг не-

залежно від форми власності. Це забезпечуватиме вільний вибір зручних, якісних і безпечних соціальних послуг у громадах. На жаль, такий підхід поки що не набув поширення в країні з різних причин, насамперед через відмінності в системі організації і тарифах надавачів соціальних послуг різних форм власності, неузгодженість їх інтересів, відсутність соціальної відповідальності за своєчасне і якісне надання послуг. За сприятливих умов участь приватних надавачів соціальних послуг може забезпечити формування нових стимулів для розвитку соціальної сфери на рівні територіальних громад.

За управлінськими структурами залишається функція, спрямована на вирівнювання фінансової та кваліфікаційної спроможності різних типів територіальних громад щодо надання якісних соціальних послуг на місцях; для її успішної реалізації можуть бути використані інструменти нормативного планування, податкової політики, стандартизації послуг тощо. Об'єктивне оцінювання спроможності громад надавати базові соціальні послуги вразливим категоріям населення за рахунок власних ресурсів дасть змогу виявити слабкі ланки, додаткову незадоволену потребу в цих послугах, а також здійснити пошук нових можливостей розвитку соціальної сфери територіальних громад у перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Геєць В.М. Соціалізація в суспільних трансформаціях довгострокового характеру. *Економіка України*. 2021. № 9. С. 3—17. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.09.003>
2. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку. Моногр. За ред. В.С. Кравціва, І.З. Сторонянської. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2020. 531 с.
3. Людський розвиток в Україні. Оцінка та прогноз рівня життя населення. Кол. моногр. За ред. Е.М. Лібанової. НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Київ, 2019. 270 с.
4. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні. Моногр. Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 244 с.
5. Соціальні ресурси децентралізації управління: механізми мобілізації та ефективного використання. О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк, В.П. Вишневський та ін. НАН України, Ін-т економіки промисловості. Київ, 2018. 480 с.
6. Семигіна Т. Сучасна соціальна робота. Академія праці, соціальних відносин і туризму. Київ, 2020. 275 с.
7. Черенько Л.М. Модель рівня життя в умовах соціально-економічної нестабільності. Моногр. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Київ, 2021. 423 с.
8. 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. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2018.19.109>
9. Греба Р.В. Аналіз підходів до реформування системи надання соціальних послуг у контексті дослідження іноземного досвіду (на прикладі Великобританії). *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3 (48). С. 102—110. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_48/fail/12.pdf

Надійшла: 06.01.2022

Прорецензована: 17.01.2022

Доопрацьована: 01.02.2022

Підписана до друку: 03.02.2022

REFERENCES

1. Heyets V.M. Socialization in social transformations of long-term character. *Economy of Ukraine*, 2021, No. 9, pp. 3-17. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.09.003> [in Ukrainian].
2. Territorial communities in the conditions of decentralization: risks and mechanisms of development. V.S. Kravtsiv, I.Z. Storonyanska (Eds.). Lviv, 2020 [in Ukrainian].
3. Human development in Ukraine. Assessment and forecast of living standards of population. E.M. Libanova (Ed.). Kyiv, 2019 [in Ukrainian].
4. Makarova O.V. Social policy in Ukraine. Kyiv, 2015 [in Ukrainian].
5. Social resources of decentralization of management: mechanisms of mobilization and effective use. O.F. Novikov, O.I. Amosha, V.P. Antonyuk, V.P. Vysnevkyi et al. Kyiv, 2018 [in Ukrainian].
6. Semyhina T. Modern social work. Kyiv 2020 [in Ukrainian].
7. Cherenko L.M. The model of living standards in conditions of socio-economic instability. Kyiv, 2021 [in Ukrainian].
8. Liubetska M. Analysis of external experience to provide social services, implementing the social supply of families (persons) which are experienced in life conditions of living. *Investments: Practice and Experience*, 2018, No. 19, pp. 109-116. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2018.19.109> [in Ukrainian].
9. Hreba R. An analysis of approaches to social services reform in the context of the UK experience. *Efficiency of Public Administration*, 2016, Vol. 3 (48), pp. 102-110, available at: http://www.lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/edu_48/fail/12.pdf (accessed on: 05.01.2022) [in Ukrainian].

Received on January 6, 2022

Reviewed on January 17, 2022

Revised on February 1, 2022

Signed for printing on February 3, 2022

Tetiana Zaiats, Dr. Sci. (Econ.), Prof.,
Head of the Department of Social Capital Formation Problems
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine
60, Tarasa Shevchenka Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine

Halyna Kraievska, Ph.D. (Econ.),
Senior Research Fellow of the Department of Social Capital Formation Problems
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine
60, Tarasa Shevchenka Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine

SOCIAL SERVICES FOR VULNERABLE GROUPS
OF THE POPULATION IN TERRITORIAL
COMMUNITIES OF UKRAINE

Ukraine is at the stage of transition to decentralized system of social services for vulnerable groups of population, which should increase the activity of territorial communities in determining the need for these services on the ground, effective organization of their provision and planning, quality monitoring. Based on the decentralization of management, the necessary pre-conditions have been created to bring the social services system in line with European standards. The advantage of this system is the expansion of powers and capacities of local governments in providing social services for the benefit of communities, strengthening their preventive nature and targeted use of local budgets in conditions of increasing economic difficulties, social inequality and poverty in the country due to aggravated epidemiological situation and consequences of the armed conflict in the east of the country. The way to changes in the organization of the system of social services is marked by problems of their digitalization, infrastructure and staffing of social services agencies, increasing inter-community differences in resources for funding these services. Local authorities have not yet gained experience in shaping

policy priorities in this area, and members of local communities lack the experience in communicating with government, business and science representatives. Currently, a wide range of social problems is concentrated in rural communities, where the majority of social assistance recipients live. The establishment of comprehensive institutions for the provision of various social services on the basis of existing social infrastructure, the use of grant support, subsidies, full or partial reimbursement of services or taxes will accelerate the development of this system at the local level. The success of the formation of a decentralized system of social services for vulnerable groups of population can be achieved only with fruitful cooperation between actors involved in solving social problems at the level of local communities.

Keywords: *decentralization; development; organization; local level; provision of social services; social interaction; territorial communities.*