

УДК 364 + 364.4

А. Попок,  
Р. Гребя

## СИСТЕМА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Розглянуто організацію системи соціальних послуг у сучасній Україні. Здійснено структурування соціальних послуг не лише за видами, а й за напрямками адресування: послуги в сфері освіти, науки; послуги у соціально-побутовій сфері; послуги у медичній та лікувально-оздоровчій сфері; послуги у сфері особистісної соціальної та професійної адаптації. Вивчено функціональний аспект надання соціальних послуг.

**Ключові слова:** соціальна послуга, соціальний захист, соціальна політика, складні життєві обставини.

Система соціальних послуг у сучасній Україні має складну організацію, що забезпечує виконання низки завдань соціального захисту та соціальної підтримки, що, згідно з Конституцією України, покладаються на державу в особі відповідних уповноважених органів. Складність побудови цієї системи обумовлена як історичними особливостями розвитку Української держави, так і соціально-економічними факторами, що були задіяні у процеси її формування на кожному етапі її еволюційного становлення. Діючі на різних етапах становлення України підходи до державного управління соціальною сферою також мали вагомий, навіть переважний вплив на становлення структури цієї системи, наділення її основними та додатковими, специфічними функціями.

Всі ці фактори визначають структурно-функціональні особливості побудови та функціонування вітчизняної системи соціальних послуг. На сьогодні вона є досить складною та заплутаною, увібравши в себе особливості радянської системи, доповнені здобутим досвідом організації управління соціальною сферою за часи незалежності України. Доцільно зазначити, що за ці часи відбулося чимало реформ галузі, насамперед помітним трансформаціям вона піддалася упродовж 2015 – 2016 рр., що було обумовлено переглядом ефективності роботи галузі та, передусім, прагненням Уряду країни до мінімізації державних витрат. Необхідність визначення подальших напрямів реалізації курсу реформ обумовлює актуальність проведеного автором дослідження.

Система соціальних послуг в Україні досліджується багатьма авторами, зокрема О. Бердановою, О. Давидюк, К. Дубич, Л. Ільчук, М. Кравченко, Е. Лібановою, В. Скуратівським та іншими.

Мета статті – здійснити структурно-функціональний аналіз системи соціальних послуг в Україні.

Незважаючи на проведені за останні 25 років незалежності держави перетворення у системі соціального захисту та соціального забезпечення населення України, структура системи надання соціальних послуг залишається громіздкою та досі характеризується високим рівнем централізації владних повноважень щодо здійснення управління нею (рис. 1).

Принцип побудови цієї складної системи історично базувався на використанні та розвитку всіх форм власності, тому нині вона складається з державного та недержавного секторів. При цьому питома вага державного сектора значно вища за відповідну частку недержавного сектора у розвитку цієї системи, що, безумовно, не може вважатися виразником активізації процесів децентралізації державного управління соціальною сферою в Україні.

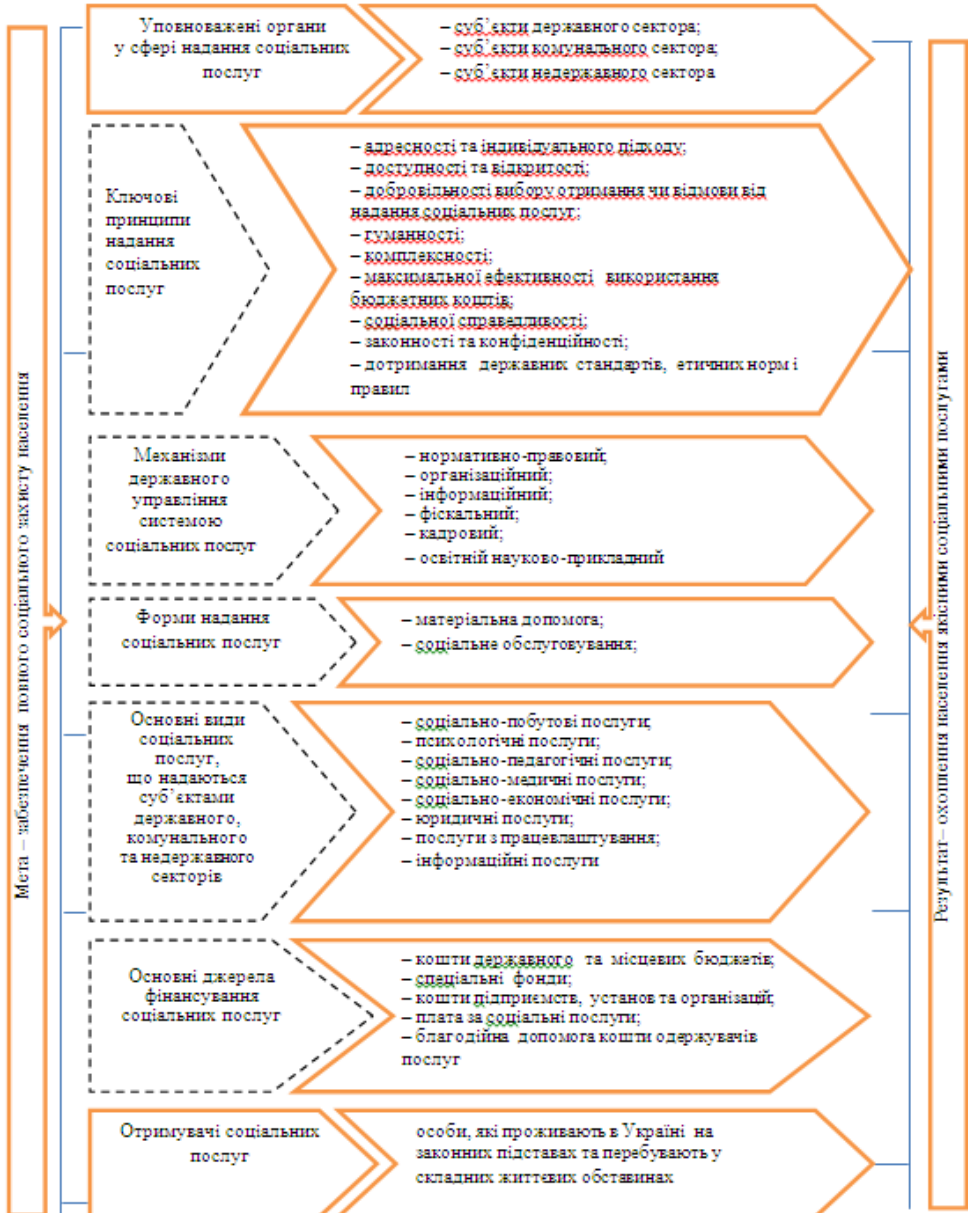


Рис. 1. Структура системи надання соціальних послуг України (складено на основі [1 – 3])

Що стосується багаторівневості цієї структури, то на вищому рівні традиційно знаходяться суб'єкти державного сектора, що надають соціальні послуги, управління якими здійснюється центральними органами виконавчої влади [4]. На наступному рівні розміщується комунальний сектор, який включає в себе мережу установ та закладів комунальної власності, які надають соціальні послуги. Такі заклади знаходяться у підпорядкуванні органам місцевого самоврядування.

Управління державним та комунальним секторами здійснюється відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Найнижчий рівень – недержавний сектор, представлений громадськими, благодійними, релігійними організаціями та фізичними особами, діяльність яких пов'язана із наданням соціальних послуг. Управління цим сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством України та відповідними установчими документами (статутами) [5].

Згідно із засадничим щодо регулювання системи соціальних послуг Законом України “Про соціальні послуги” [6], перелік таких послуг є доволі простим, що дає змогу розглядати систему їх надання лише за основними видами:

- соціально-побутові послуги – забезпечення продуктами харчування, інвентарем, транспортними послугами, засобами первинної механізації; здійснення соціально-побутового патронажу, соціально-побутової адаптації, виклик лікаря, придбання та доставка медикаментів тощо;

- психологічні послуги – надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин із оточуючим соціальним середовищем, застосування психодіагностики, спрямованої на вивчення соціально-психологічних характеристик особистості, з метою її психологічної корекції або психологічної реабілітації, надання методичних порад;

- соціально-педагогічні послуги – виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, організація індивідуального навчального, виховного та корекційного процесів, дозвілля, спортивно-оздоровчої, технічної та художньої діяльності тощо, а також залучення до роботи різноманітних закладів, громадських організацій, зацікавлених осіб;

- соціально-медичні послуги – консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримка та охорона її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапія;

- соціально-економічні послуги – задоволення матеріальних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;

- юридичні послуги – надання консультацій із питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій (оформлення правових документів, захист прав та інтересів особи, інша правова допомога тощо);

- послуги із працевлаштування – пошук роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальний супровід працевлаштованої особи [7].

Проте широке різноманіття соціальних послуг дає змогу структурувати їх не лише за видами, а й за напрямками адресування: послуги в сфері освіти, науки;

послуги у соціально-побутовій сфері, послуги у медичній та лікувально-оздоровчій сфері; послуги у сфері особистісної соціальної та професійної адаптації (рис. 2).

Запропонована структура складена на основі нормативного підходу, запропонованого Законом України “Про соціальні послуги” [8]. В окремих наукових дослідженнях, зокрема у О. Давидюк, трапляється інший підхід до класифікації видів соціальних послуг за ознакою визначання місця їх надання [9].

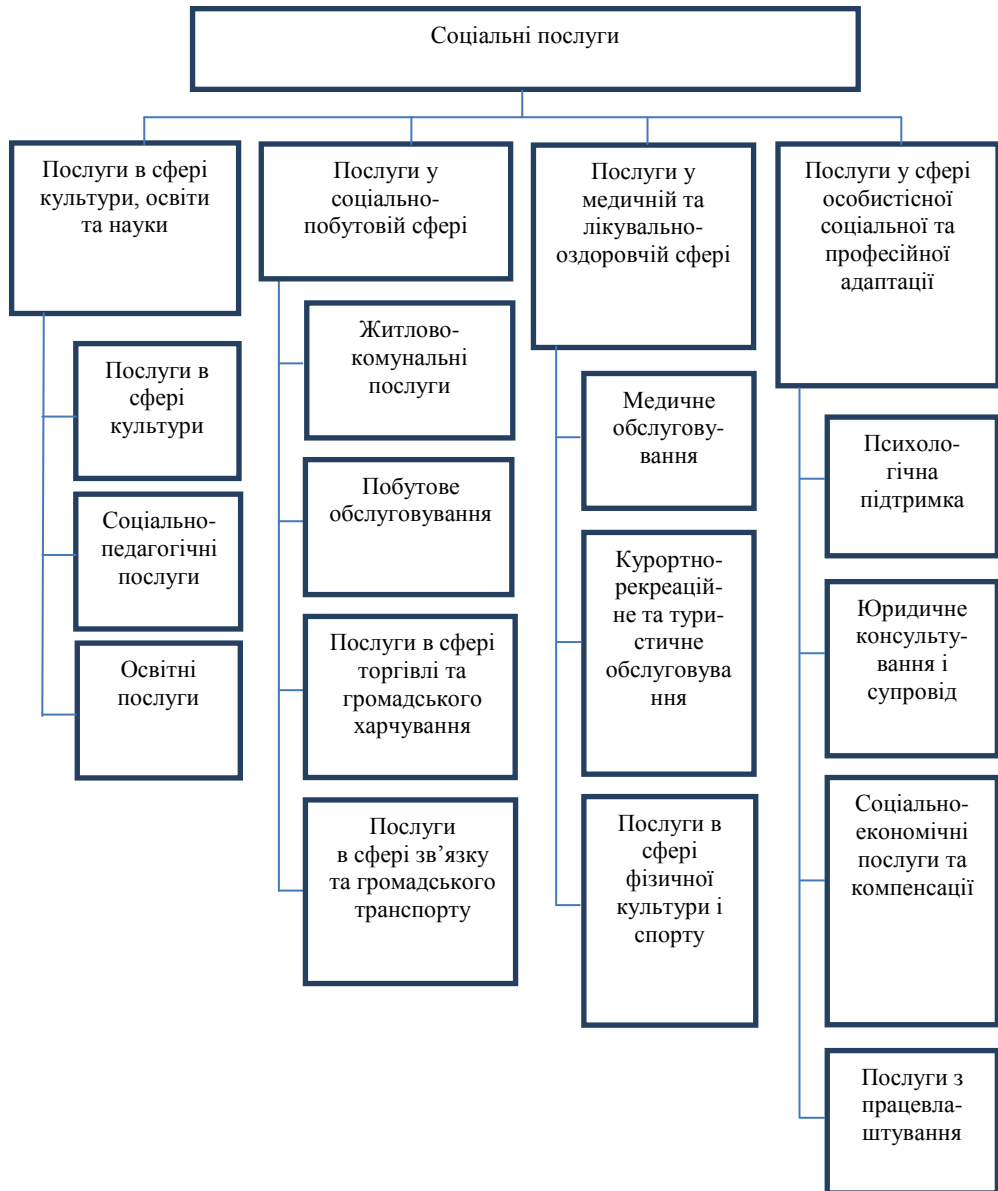


Рис. 2. Структура системи соціальних послуг України (складено автором на основі [10 – 12])

Для розробки мінімального переліку соціальних послуг, гарантованих державою на безоплатній основі особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, автором запропоновано використовувати три “вхідні компоненти”:

- перелік соціальних послуг, визначений надавачами (співробітниками соціальних закладів) соціальних послуг;

- перелік соціальних послуг, визначений отримувачами соціальних послуг;

- перелік соціальних послуг, які фактично найчастіше одержуються (ця позиція, по суті, відображає наявну практику забезпечення населення соціальними послугами, фактичні можливості держави) [13].

Відповідно до врахування інтересів як надавачів, так і споживачів соціальних послуг, запропоновано виокремити напрями надання послуг за місцем їх призначення: за місцем проживання, за місцем надання у стаціонарних закладах, за місцем надання у закладах денного перебування [14]. Така класифікація дає змогу визначити ті соціальні послуги, що, на думку як отримувачів, так і їх надавачів, є першочерговими за своєю значимістю, а також ті послуги, за якими потенційні отримувачі звертаються та, як очікується, звертатимуться найчастіше (що відображають потенційні очікування населення від системи соціального захисту і соціальної допомоги).

Що стосується функціонального аспекту надання соціальних послуг на місцевому (регіональному) рівні, у контексті територіальної реформи, на сучасному етапі відбулися концептуальні зміни в діяльності центрів соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді, пов’язані з переходом від ролі “брокерів соціальних послуг” (здебільшого – виконання посередницьких функцій/переадресація потенційних отримувачів соціальних послуг до інших закладів соціального обслуговування) до ролі суб’єктів надання соціальних послуг [15]. Нині основна діяльність центрів соціальних служб передбачає допомогу особам та сім’ям у подоланні складних життєвих обставин шляхом безпосереднього надання соціальних послуг. До функцій регіональних центрів не належить безпосереднє надання соціальних послуг населенню, вони займаються організацією роботи системи надання соціальних послуг [16]. Однак значна кількість організаційних функцій регіональних центрів соціальних служб збігається або перетинається із функціями управлінь праці та соціального захисту населення адміністрацій. Це – функції у сфері підвищення кваліфікації та перепідготовки працівників, контролю та координації діяльності організацій, підпорядкованих відповідним управлінням, організаційно-методичного забезпечення їхньої діяльності тощо (рис. 3).

Відмінною функцією Департаментів (управлінь) соціального захисту населення у складі обласних державних адміністрацій є функція реагування та вжиття заходів щодо утворення служб із надання соціальних послуг на відповідній території. Проте контроль та організаційно-методичне забезпечення суб’єктів надання таких послуг традиційно здійснюють регіональні центри. Наступною відмінною функцією є забезпечення соціально-орієнтованої освіти: завдання регіональних центрів полягає у проведенні навчання піклувальників, опікунів, прийомних батьків, батьків-вихователів дітей-сиріт [17, 18].

До функцій та завдання центрів надання соціальних послуг місцевого рівня (районні, міські, районні у містах, селищні і сільські) належать функції організації і безпосереднього надання соціальних послуг визначеним соціальним групам.

Подібні функції щодо організації та управління наданням соціальних послуг населенню на місцевому рівні виконують також відповідні місцеві управління праці та соціального захисту населення. Вони організовують роботу із визначення актуальних потреб громадян у соціальних послугах, забезпечують планування такої

роботи, скеровують діяльність державних соціальних інспекторів, у межах своєї компетенції забезпечують надання соціальних послуг суб'єктами, координують та контролюють діяльність суб'єктів надання соціальних послуг (рис. 4).

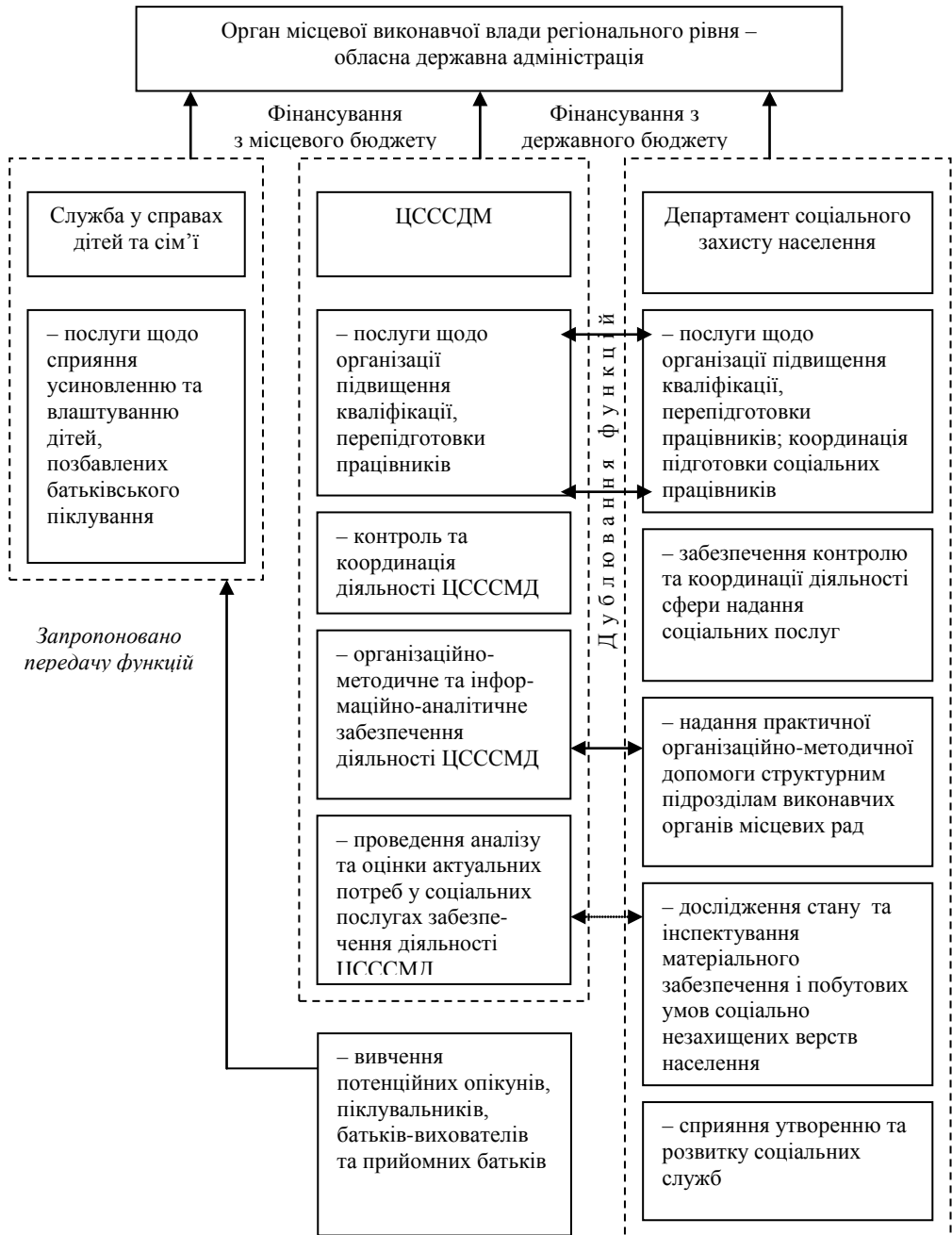
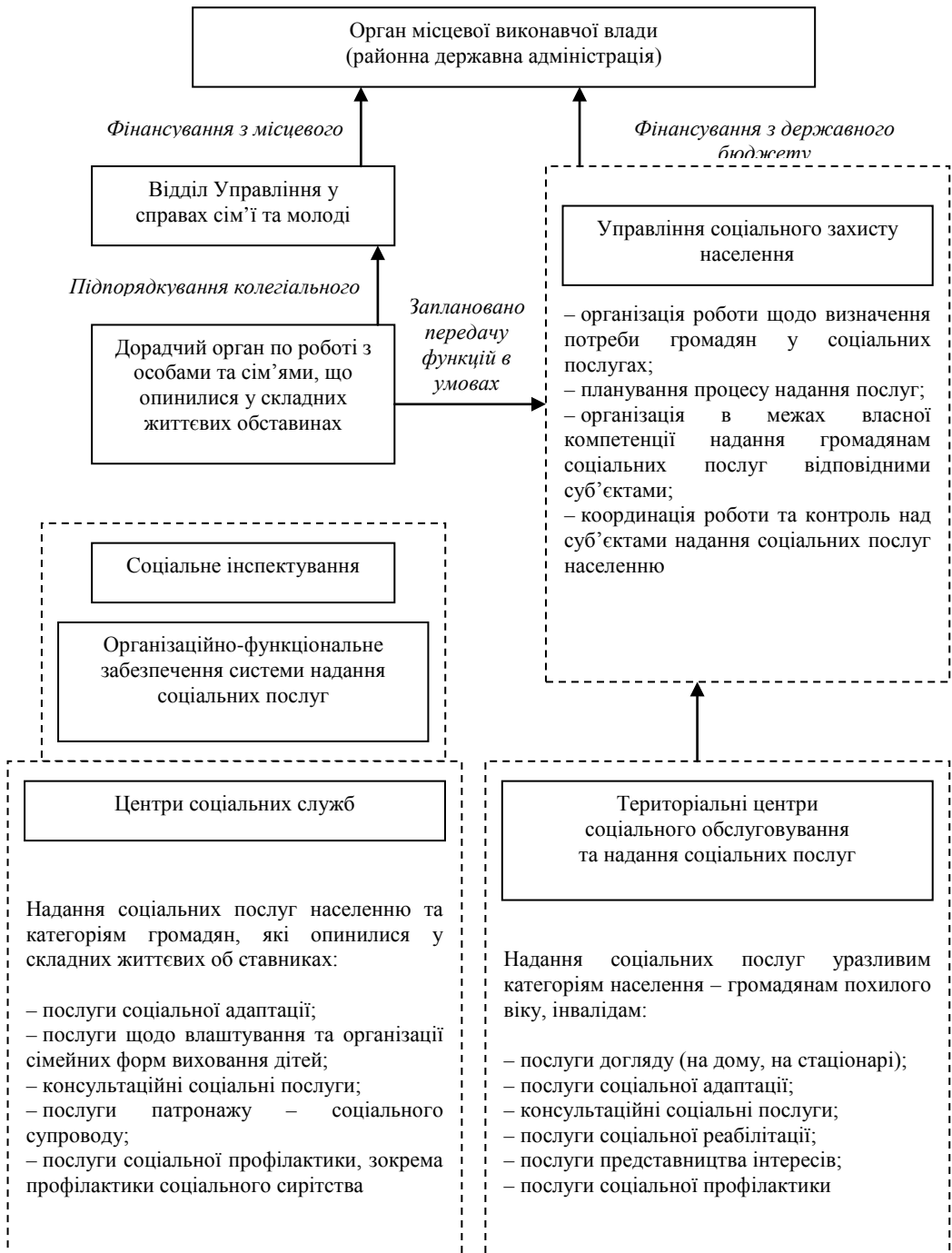


Рис. 3. Функції регіональних центрів соціальних служб (складено на основі [19, 20])



**Рис. 4. Функції та завдання місцевих центрів соціальних служб  
(складено на основі [21 – 23])**

На сьогодні на території України діє розгалужена мережа центрів соціальних служб (більше тисячі одиниць [24]), які можуть охоплювати широке коло отримувачів соціальних послуг – осіб або сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах та проживають у різних адміністративно-територіальних одиницях. Однак, на сучасному етапі діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді щодо надання соціальних послуг передбачає, водночас, як виконання функцій організатора надання соціальних послуг (організаційні, моніторингові, управлінські, методичні й контролюючі функції), так і функцій безпосереднього надавача соціальних послуг.

Таким чином, варіативність функцій щодо надання соціальних послуг визначає складність та заплутаність системи їх надавачів на місцевому рівні, повноваження яких нерідко дублюються. З огляду на розмаїття функцій, пов'язаних із безпосереднім наданням соціальних послуг, на місцевому рівні діє досить розгалужена мережа суб'єктів надання соціальних послуг населенню, координація діяльності яких належить до сфери повноважень різних організацій та органів. Відмінність у діяльності зазначених суб'єктів полягає лише в тому, що вони надають різні соціальні послуги різним отримувачам.

При цьому, оцінка якості послуг, а також ефективності роботи закладів та конкретних надавачів послуг, залишається далекою перспективою, адже досі не вирішеною залишається проблема визначення тих груп отримувачів соціальних послуг, яким соціальні центри здебільшого надають соціальні послуги, а також стандартів цих послуг.

Використовуючи підхід О. Давидюк до розгляду моделі соціальних послуг, що склалася в Україні (його було описано вище), стає зрозумілим, що вона не позбавлена протиріч, які здебільшого обумовлені не тільки недосконалістю нормативно-правової бази щодо регулювання відносин у сфері надання соціальних послуг, а й різноспрямованістю інтересів отримувачів та надавачів соціальних послуг, а також держави, яка прагне мінімізувати витрати на утримання неприбуткової соціальної сфери. Усунення таких протиріч та досягнення консенсусу інтересів учасників цієї системи дасть змогу скорегувати мінімальний перелік соціальних послуг відповідно до тих інтересів, що є основою його формування та модернізації в умовах децентралізації державного управління. Адже децентралізація зсуває пріоритети, розроблені для системи чіткої регламентації державою підходів до надання соціальних послуг та роботи соціальної сфери загалом.

### **Висновки**

Модернізація мінімального переліку соціальних послуг потребує чіткого визначення основи реформування – того, що доцільно буде зробити основою нової, більш досконалої та ефективної системи, того, на що надавачі послуг мають орієнтуватися. Як таке парадигмальне ядро реформи, можна розглядати найбільш загальні (розповсюджені або традиційні) потреби отримувачів, перелік яких визначено на основі об'єктивних статистичних даних та експертних оцінок. З іншого боку, можна розглядати в його якості потреби держави в економії бюджетних ресурсів із метою їх інвестування у більш прибуткові сектори для досягнення довготривалого позитивного економічного ефекту. Тоді потреби населення відійдуть на другий план, поступившись місце стратегічним орієнтирам розвитку окремих секторів економіки, промислового, оборонного комплексів держави тощо.

Досвід країн світу засвідчує, що єдиного підходу до вирішення цієї надскладної дилеми досі не існує, про що свідчить існування різних моделей



економічних укладів, що характеризуються асиметричністю розвитку його соціальної, економічної та екологічної складових.

Тому, на нашу думку, для України наразі пріоритетним є завдання врівноваження інтересів обох сторін з метою вирівнювання можливостей населення до забезпечення нормальних (належних) умов існування в соціумі, рівного доступу до якісних соціальних послуг.

З такої позиції питання якості та стандартизації послуг стає першочерговим, окреслюючи цілий спектр завдань держави, які їй належить вирішити у найближчому майбутньому для прискорення власного поступу до європейського співтовариства, де питання соціального захисту і соціальної підтримки населення становлять важливу сферу стратегічних інтересів національного та наднаціонального рівнів. Стандартизація послуг має стати основою створення ефективної системи фінансування, що орієнтована на визначений на перспективу результат, а також базовим чинником підвищення якості соціальних послуг. Оскільки закладами соціального обслуговування та соціальними службами надаються конкретні види соціальних послуг, доцільно виділити основні з них або пріоритетні, що підлягатимуть повному фінансуванню з державного бюджету, а також послуги, що фінансуватимуться з локальних джерел, та платні послуги.

#### **Список використаної літератури**

1. Дубич К. В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг [Текст] : дис. ... д. держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / К. В. Дубич. — К. : НАДУ, 2015. — 451 с.
2. Про соціальні послуги [Електронний ресурс] : Закон України № 966-IV від 19.06.2003 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
3. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України / К. В. Дубич // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2015. — № 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=821>.
4. Про соціальні послуги...
5. Там само. — Ст. 12.
6. Там само.
7. Там само. — Ст. 5.
8. Там само.
9. Давидюк О. О. Мінімальний перелік соціальних послуг: особливості відбору / О. О. Давидюк // Наукові записки [Текст]. — 2013. — Т. 148. — С. 69. — (Серія “Соціологічні науки”).
10. Про соціальні послуги...
11. Дубич К. В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг...
12. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України...
13. Давидюк О. О. Мінімальний перелік соціальних послуг: особливості відбору... — С. 71.
14. Там само. — С. 76.
15. Підтримка реформи соціального сектору в Україні [Текст] : звіт за результатами аналізу діяльності надавачів соціальних послуг (персоналу) / Проект ПРООН. — [Б. м. : б. в.], 2012. — С. 5.

16. Мережа центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді м. Києва. Виконавчий комітет Київської міської ради. Київський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ssm.kiev.ua/index.php/merega-rcsssdm.html>.

17. Підтримка реформи соціального сектору в Україні...

18. Мережа центрів соціальних служб...

19. Про соціальні послуги...

20. Мережа центрів соціальних служб...

21. Про соціальні послуги...

22. Підтримка реформи соціального сектору в Україні...

23. Мережа центрів соціальних служб...

24. Там само.

**A. Popok,**

**R. Hreba**

### **THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: STRUCTURAL AND FUNCTIONAL DIMENSIONS**

**The article considers the organization of the system of social services in modern Ukraine. Social services have been structured according to their types and addressing directions: services in education and science sectors; services in social, medical and health sectors; services in the sphere of personal social and professional adaptation. The functional aspect of social service delivery is studied.**

**Key words: social service, social protection, social policy, difficult life circumstances.**