

РОЗДІЛ 1. СОЦІАЛЬНА РОБОТА ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1.1. Формування інтегрованої системи соціальних послуг на рівні громади

Необхідність реформування соціальних послуг обговорюється з 1994 року, але системна діяльність у цій сфері розпочалася з 2001 року. Упродовж цього часу серед основних напрямів залишається передання органам місцевого самоврядування повноважень щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг». Цей процес деталізований і в проекті «Стратегії розвитку соціальних послуг до 2022 року»³, де прописані шляхи забезпечення доступності соціальних послуг, адресності та підвищення ефективності використання фінансових ресурсів у територіальних громадах (далі – ТГ), а також підвищення їх спроможності в забезпеченні соціальних потреб.

Традиційно відповідальність за надання соціальних послуг покладалася на органи місцевого самоврядування обласного та районного рівнів, що призвело до формування інституційних форм соціального захисту вразливих верств населення, які потребують опіки держави – дітей, літніх людей, осіб з інвалідністю. Натомість у самій ТГ, насамперед сільській, таких послуг не пропонувалось. Єдиною альтернативою було вилучення людини з громади та утримання в інтернатних установах. Децентралізація влади, об'єднання ТГ, а також тривалий процес деінституалізації вимагають розроблення моделі соціальних послуг на базовому рівні (за місцем проживання отримувачів).

Поняття «інтегрована модель соціальних послуг» належить до порівняно нових категорій, вживаних у соціальній роботі. Воно формувалося впродовж останніх десяти років, але донині не отримало однозначного тлумачення.

³ Стратегія розвитку системи соціальних послуг в Україні на період до 2022 року: Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ipzn.org.ua/wpcontent/uploads/2016/04/STRATEGYYA-ROZVYTKU-SYSTEMYSOTSIALNYH-POSLUG.pdf>. – Назва з екрану.

Тенденція до інтеграції соціальних послуг розглядається як результат координації різних галузей соціальної політики або її узгодження з такими сферами, як освіта та охорона здоров'я для підвищення якості обслуговування отримувачів соціальних послуг⁴. Інтеграція полегшується тоді, коли один орган влади відповідає за всі соціальні послуги, але це не завжди можливо через різну структуру місцевого самоврядування. Зростання потреби в інтеграції послуг пов'язують також із маркетинговою соціальних послуг, щораз більшими вимогами отримувачів послуг щодо можливостей індивідуального вибору послуги, фінансовим тиском на органи місцевого самоврядування. Крім цих чинників, для України виняткове значення мають процеси адміністративного реформування та деінституалізації соціальних послуг для людей похилого віку, осіб з інвалідністю, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, правопорушників.

Перш ніж аналізувати формування інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні громади, охарактеризуємо сучасну ситуацію щодо самих об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2015–2018 роках 3313 територіальних громад об'єдналися в 710 ОТГ (29,5% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.)⁵. Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ – 4,7. Середня чисельність населення однієї ОТГ – 8 595 осіб. Перші п'ять місць у загальному рейтингу щодо формування ОТГ займають Житомирська, Хмельницька, Волинська, Дніпропетровська, Запорізька, Чернігівська області. Останні п'ять – Кіровоградська, Черкаська, Київська, Вінницька, Закарпатська.

Початком розвитку інтегрованих послуг можна вважати проект Європейського Союзу «Розвиток інтегрованих соціальних служб для вразливих

⁴ Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CELGR_LEX_2016_5_.pdf. – Назва з екрану.

⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 лютого 2018 [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf>. – Назва з екрану.

сімей і дітей», що реалізувався у 2005–2007 рр. представництвом благодійної організації «Кожній дитині». Відповідно до потреб членів громади створювалися спеціалізовані соціальні служби, орієнтовані на надання адресної допомоги сім'ям і дітям у подоланні складних життєвих обставин (далі – СЖО).

У 2016 році Бюро соціальних та політичних розробок на замовлення ЮНІСЕФ провело комплексне дослідження «Аналіз процесів Реформування соціального сектору в Україні»⁶. У рамках цього дослідження були визначені системні проблеми реформування й надані пропозиції щодо подальших дій із реформування соціальних послуг. Серед запропонованих за підсумками дослідження концепцій була й модель інтегрованої системи соціального сектору як інструменту людського розвитку. Згодом у межах проекту «Підходи до соціальної реформи: від інновації до традиції», експерти Бюро спільно з низкою академічних інституцій та аналітичних центрів розробили інтегровану модель соціального сектору та індикатори щодо її виконання. Модель врахувала успішний досвід реформування системи соціального захисту та надання адміністративних послуг регіонів, зокрема Одеси та Вінниці. Було напрацьовано практичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої моделі на державному та місцевому рівнях.

Великий вплив на забезпечення цього процесу мали соціальні проекти, які реалізовувалися в Україні державними та неурядовими організаціями за підтримки міжнародних донорських інституцій. Наприкінці 2017 року в контексті реформ децентралізації та деінституалізації Міністерство соціальної політики України розпочало підготовку нової концепції інтегрованої системи соціального захисту населення на рівні ОТГ. Цьому сприяла співпраця з міжнародною консалтинговою фірмою з питань розвитку Oxford Policy Management (OPM) та Міжнародна благодійна організація «Партнерство «Кожній дитині» за підтримки Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ).

⁶ Інтегрована система соціального сектору для об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. - Бюро соціальних і політичних розробок. – Режим доступу: <https://bureau.in.ua/index.php/bureau-news/193-integrovana-sistema-sotsialnogo-sektoru-dlya-ob-ednanih-teritorialnih-gromad>. – Назва з екрану.

Перспективна модель організації надання соціальних послуг передбачає декілька етапів: щорічне визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах; затвердження переліку пріоритетних послуг, планування необхідних видатків у місцевих бюджетах; забезпечення надання послуг через мережу комунальних та недержавних суб'єктів (проведення соціального замовлення); моніторинг, контроль та оцінювання соціальних послуг⁷. Отже, у сфері надання соціальних послуг в останні роки посилюється орієнтація на впровадження інтегрованої системи надання послуг. Зауважимо, що процес триває, він повністю не завершений у жодній з ОТГ і, можливо, зарано говорити про її повноцінне функціонування. Проте вже наявний досвід запровадження елементів інтегрованої моделі соціального захисту в багатьох ОТГ України, що дає підстави говорити про тенденцію до інтеграції соціальних послуг.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁸ передбачено надання соціальних послуг на базовому рівні – територіальних громад. Воно реалізується через децентралізацію управління у сфері надання соціальних послуг⁹:

- 1) створення в містах, що є обласними центрами та містах обласного значення, центрів надання соціальних послуг у форматі «Прозорий офіс»;
- 2) передання повноважень у сфері надання соціальних послуг від районного рівня на рівень ОТГ;
- 3) адміністрування соціальних послуг через створення в ОТГ фронт-офісів і бек-офісів.

⁷ Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000052/52486/reform-sys-upr.pdf>. – Назва з екрану.

⁸ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрану.

⁹ Про затвердження рішення колегії Міністерства соціальної політики України 27 жовтня 2017 року «Про затвердження інтегрованої моделі у сфері соціального захисту населення»: наказ Міністерства соціальної політики України від 06 листопада 2017 року №1758 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gutszn.kr-admin.gov.ua/dovge/20171206/minsoc.pdf>. – Назва з екрану.

Проаналізуємо детальніше кожен із цих напрямів формування інтегрованої системи соціальних послуг на рівні ОТГ.

Створення в містах, що є обласними центрами та містах обласного значення, центрів надання соціальних послуг у форматі «Прозорий офіс». Для функціонування «Прозорих офісів» у 2017 році субвенцію з державного бюджету одержали 10 міст: Дніпро, Київ, Одеса, Харків, Львів, Житомир, Черкаси, Кропивницький, Новоград-Волинський, Кам'янське. Нині на сайтах цих міських рад можна ознайомитися з діяльністю відповідних підрозділів. Зокрема, «Прозорий офіс» в Одесі включає в себе роботу трьох фронт-офісів – Центру надання інтегрованих соціальних послуг, Центру надання адміністративних послуг та Центру запитів та звернень громадян¹⁰. Одеський Центр надання інтегрованих соціальних послуг реалізує також перший в Україні пілотний проект супроводу клієнта за принципом «кейс-менеджменту». Одеса обрана Міністерством соціальної політики майданчиком для діалогу з головами територіальних громад, керівниками соціальних закладів міст і об'єднаних територіальних громад України, а також для наочної демонстрації та поширення досвіду надання інтегрованих послуг.

Передача повноважень у сфері надання соціальних послуг від районного рівня на рівень ОТГ. У 2017 році наказом Мінсоцполітики №1030¹¹ було визначено 38 пілотних ОТГ для впровадження моделі адміністрування надання соціальних послуг. Згадана модель передбачає: створення управлінських підрозділів з питань соціального захисту населення, введення посад фахівців із соціальної роботи, відкриття центрів надання адміністративних послуг та віддалених робочих місць у старостатах, створення служб у справах дітей в ОТГ.

Згідно з нормативними документами організація надання соціальних послуг в ОТГ здійснюється структурним підрозділом (сектором) з питань надання

¹⁰ Про реалізацію в м. Одесі пілотного проекту щодо створення центру надання соціальних послуг у форматі «Прозорий офіс»: розпорядження Одеського міського голови № 1017 від 13.10.2016 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ru/acts/mayor/88926>. – Назва з екрану.

¹¹ Про деякі питання діяльності об'єднаної ТГ щодо виконання послуг із соціальної підтримки населенню: наказ Мінсоцполітики від 21.06.2016 №1030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ccc-tck.org.ua/storage/cso_cc/1.12.pdf. – Назва з екрану.

соціальних послуг уповноваженого соціального підрозділу та фахівцем із соціальної роботи. Такий підрозділ утворюється (посадовці вводяться до штатного розпису) рішенням виконавчого органу ОТГ і підпорядковується її голові. Для роботи облаштовується спеціальне приміщення, проте за наявності Центру надання адміністративних послуг працівники можуть розташовуватися в них.

Як приклад можна розглянути організацію надання послуг із соціальної підтримки населенню в Березівській громаді Полтавської області¹². Задля організації безпосереднього прийому жителів громади за принципом «єдиного вікна» в структурі Березівської сільської ради створено відділ соціального захисту населення. Відповідно до покладених завдань, його працівники здійснюють прийом та опрацювання документів з метою визначення права на державну соціальну допомогу, призначення пенсій, страхових виплат, соціальної допомоги, житлових субсидій, компенсацій, соціальні послуги, пільги, направлення на реабілітацію осіб з інвалідністю, отримання засобів реабілітації, опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, з інших питань, пов'язаних із наданням соціальної підтримки населенню. Для доступності соціальних послуг жителям громади організовано віддалені робочі місця в режимі фронт-офісу. Внаслідок такої реорганізації безпосередній прийом населення громади управлінням соціального захисту населення Глухівської райдержадміністрації припиняється.

Моніторинг процесу децентралізації влади, який здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України¹³, показує, що станом на 01.02.2018 року до штатного розпису виконкомів ОТГ введено 528 спеціалістів, до повноважень яких належить

¹² Організація надання послуг із соціальної підтримки населення у Березівській громаді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://berezivska-gromada.gov.ua/organizaciya-nadannya-poslug-iz-socialnoi-pidtrimki-naselennya-u-berezivskij-gromadi-16-49-22-19-10-2017>. – Назва з екрану.

¹³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 лютого 2018 [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf>. – Назва з екрану.

здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг. ОТГ заснували 108 комунальних установ, що надають соціальні послуги. Задля захисту прав дітей у виконавчих органах міських, сільських, селищних рад ОТГ створено 51 службу в справах дітей. У разі нестворення Служб відповідні повноваження покладено на 316 посадових осіб.

Посада дільничного фахівця із соціальної роботи передбачає відповідальність за виявлення, організацію й координування надання допомоги та підтримки вразливим особам/сім'ям із дітьми. За результатами дослідження стану впровадження моделі інтегрованої системи соціального захисту в пілотних ОТГ¹⁴ виявлено, що найбільш вразливими категоріями є одинокі громадяни похилого віку (7,34%), малозабезпечені сім'ї (3,84%), багатодітні сім'ї (3,49%), учасники антитерористичної операції (2,30%), внутрішньо переміщені сім'ї (1,67), сім'ї, які виховують дитину з інвалідністю (1,60%), сім'ї з дітьми в СЖО (0,60%), жителі ОТГ, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі (0,22%), сім'ї загиблих учасників подій на Майдані, військовослужбовців та добровольців – учасників АТО (0,04).

У «Методичних рекомендаціях щодо діяльності об'єднаної ТГ у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей»¹⁵ на фахівця із соціальної роботи покладаються повноваження із надання таких послуг: соціальної профілактики, представництва інтересів, соціального супроводу/патронажу, консультування, а також оформлення документів для надання всіх видів соціальної допомоги.

Однак проведене оцінювання потреб громади в соціальних послугах у м. Маріуполі¹⁶ показує, що серед населення громади є запит на всі види послуг.

¹⁴ Кияниця З.П. Стан та завдання щодо впровадження моделі інтегрованої системи соціального захисту у пілотних об'єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soc-zahyst.sm.gov.ua/index.php/uk/detsentralizatsiya-vladi>. – Назва з екрану.

¹⁵ Про деякі питання діяльності об'єднаної ТГ щодо виконання послуг із соціальної підтримки населенню: наказ Мінсоцполітики від 21.06.2016 №1030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ccc-tck.org.ua/storage/cso_cc/1.12.pdf. – Назва з екрану.

¹⁶ Застосування технології кейс-менеджменту (ведення випадку) у громадах, які проходять процес децентралізації (на прикладі Маріуполя) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soc-zahyst.sm.gov.ua/index.php/uk/detsentralizatsiya-vladi>. – Назва з екрану.

Рейтинг очолюють такі послуги, як консультування, соціальна профілактика, представництво інтересів, посередництво (медіація). Середні позиції займають соціальний супровід (патронаж), догляд стаціонарний, соціальний супровід при працевлаштуванні, кризове та екстрене втручання, соціально-психологічна реабілітація, соціальна реабілітація, догляд вдома, соціальна адаптація, догляд денний. На нижніх опинилися підтримане проживання, абілітація, соціальна інтеграція/реінтеграція, паліативний (хоспісний догляд), надання притулку, послуга влаштування до сімейних форм виховання.

Послуги можуть надаватися комунальними та недержавними суб'єктами, що розміщені на території самої ОТГ або суміжної громади. За браком таких вживаються заходи щодо забезпечення соціальних послуг через співпрацю з іншими ОТГ, соціального замовлення, договорів державно-приватного партнерства, залучення фізичних осіб тощо. Згідно результатів згаданого вище моніторингу процесу децентралізації влади, за укладеними угодами соціальні послуги надають 592 інші комунальні установи (районні/міські). Проте деякі дослідники¹⁷ вказують, що в результаті створення та організації роботи з надання соціальних послуг на базовому рівні, в ОТГ спостерігається порушення конституційних прав громадян на догляд: скорочується мережа наявних територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), соціальних робітників включають до складу виконкомів ОТГ, громадян знімають з обслуговування та залишають без надання соціальних послуг або скеровують до інтернатних установ.

Для налагодження міжвідомчої координації розпорядженням виконавчого органу ОТГ створюється мультидисциплінарна команда, до складу якої входять фахівець із соціальної роботи, працівник служби в справах дітей, дільничний лікар, соціальний педагог загальноосвітнього навчального закладу, психолог, дільничний інспектор Національної поліції. Такий підхід обґрунтований з огляду на те, що до чинників ризику виникнення СЖО належать біологічні, психологічні,

¹⁷ Давидюк О. О. Деінституціоналізація соціального обслуговування осіб похилого віку в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Давидюк // Демографія та соціальна економіка. – 2016. – № 2. – С. 143-155. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2016_2_13. – Назва з екрану.

соціальні, демографічні, культурні, особистісні характеристики отримувачів соціальних послуг. Серед соціальних – бідність, вимушена міграція, жорстоке поводження, правопорушення, конфлікти, безробіття, відсутність житла, соціальна ізоляція тощо. Тому будь-які заходи щодо вирішення СЖО отримувачів соціальних послуг повинні вирішуватися в більш широкому контексті розв’язання спільних для всіх членів певної громади проблем житла, освіти, працевлаштування тощо. Клієнти соціальних служб не мають бути якоюсь відокремленою категорією населення, що перебувають під патронатом соціальних працівників, які відповідають за вирішення або ж пом’якшення їх складних життєвих ситуацій.

За результатами деяких досліджень¹⁸, у структурі фахівців різних галузей соціальної сфери, які надають послуги в ОТГ (у відсотках від їх загальної кількості в ОТГ), фахівці соціального захисту, займають третє місце (9,43%). На першому – фахівці в галузі освіти (59,9%), на другому – медичні працівники (21,92%). Працівники сфери культури займають передостаннє місце (8,13%), останнє – представники громадських організацій (0,62%).

Науковці зауважують, що зараз, у перехідний період, описана вище практика адміністрування надання послуг не дуже популярна в об’єднаних громадах¹⁹. Продовжують функціонувати районні та обласні органи й заклади, а громади перераховують їм субвенції. Такий механізм економить бюджети, проте громада не може впливати на процес надання соціальних послуг своїм жителям. Прогнозується, що «коли процес децентралізації сягне «фінішної прямої», процес добровільності завершиться, і райони будуть переформовані, тоді громади масово створюватимуть свої структури: управління соціального захисту чи комунальні підприємства, які будуть займатися наданням соціальних послуг».

¹⁸ Кияниця З.П. Стан та завдання щодо впровадження моделі інтегрованої системи соціального захисту у пілотних об’єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soc-zahyst.sm.gov.ua/index.php/uk/detsentralizatsiya-vladi>. – Назва з екрану.

¹⁹ Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000052/52486/reform-sys-upr.pdf>. – Назва з екрану.

Адміністрування соціальних послуг через створення в ОТГ фронт-офісів і бек-офісів. Як структурний підрозділ фронт-офіс (англ. front office) забезпечує безпосередню роботу з отримувачами соціальних послуг. Зазвичай це відбувається або в центрі надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), або в уповноваженому територіальному підрозділі чи в старостаті ОТГ. Фронт-офіс має бути архітектурно доступним для людей з обмеженими фізичними можливостями, а також у ньому мають бути створені умови для проведення конфіденційної бесіди.

Бек-офіс (англ. back office) – це операційно-обліковий підрозділ, що продовжує роботу первинних підрозділів. До функцій бек-офісів належать адміністративні, обслуговчі функції щодо обробки документів та прийняття рішень. Для узгодженої діяльності цих структур щодо поширення інформації впроваджуються ІТ-системи. Це може бути невеликий софт (службове програмне забезпечення), що забезпечує автоматизований обмін даними електронних справ між фронт-офісами в старостатах та бек-офісами в управлінні соціального захисту населення.

Формуванню згаданих підрозділів сприяють зміни адміністративних структур органів Пенсійного фонду та державної служби зайнятості. Щодо адміністрування надання послуг, то на даний час відбувається перехід від їхнього забезпечення на рівні районних структур до організації «фронт-офісів» на місцях для прийому мешканців громади й надання послуг центрами зайнятості та Пенсійним фондом. У результаті цього процесу передбачається створення віддалених робочих місць в об'єднаних територіальних громадах та розбудови мережі фронт-офісів. У фронт-офісах здійснюватиметься прийом документів на призначення всіх виплат, державних допомог, субсидій, пенсій, послуг, що надаються в системі соціального страхування, інших послуг, незалежно від того, хто їх фінансує.

Згідно «Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року»²⁰ поліпшення якості обслуговування громадян планують забезпечити через: впровадження сучасної технології обслуговування громадян за принципом «єдиного вікна» фронт-офісах на рівні ТГ з подальшим опрацюванням пенсійної документації у відокремлених підрозділах (бек-офісах).

Розпочато роботу працівників Пенсійного фонду у чотирьох «Прозорих офісах» (три в м. Харків, один у м. Київ). Створено 568 віддалених робочих місць поза межами приміщень фонду, на яких здійснюється обслуговування громадян за місцем їхнього проживання: 264 віддалених робочих місця створено у 254 ОТГ; 304 – у ЦНАПах, приміщеннях банків, поштового зв'язку, бібліотеках, установах, організаціях на підприємствах²¹.

Реорганізація Служби зайнятості також сприяє перетворенню базових центрів зайнятості з адміністративних установ у сучасні сервісні центри. Базові центри зайнятості здебільшого поступово приєднуються до регіонального центру зайнятості, створюються філії та відокремлені відділи. Зазначені зміни покликані підвищити якість та ефективність послуг, оскільки працівники будуть зосереджені на обслуговуванні шукачів роботи, безробітних та на співпраці з роботодавцями.

Уповноважені представники базових центрів зайнятості на особистому прийомі в громадах (у фронт-офісах через створення віддалених робочих місць) надаватимуть послуги з питань працевлаштування та соціального захисту на випадок безробіття.

У Законі України «Про співробітництво територіальних громад»²² процедура надання послуг не регламентована. Однак практика засвідчує, що ОТГ об'єднують свої ресурси для досягнення цілей, які з різних причин складно

²⁰ Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 672-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80#n8>. – Назва з екрану.

²¹ Звіт Пенсійного фонду України за 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=316921>. – Назва з екрану.

²² Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрану.

реалізувати поодинці, у тому числі й задля економії коштів²³. ОТГ об'єднують зусилля, щоб забезпечити дошкільну освіту, пожежну безпеку, транспортне сполучення, організацію дозвілля та відпочинку, вивезення та утилізацію твердих побутових відходів тощо. До наведеного переліку належать і соціальні послуги. За даними моніторингу процесу децентралізації влади, який проводить Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 587 ТГ скористалися міжмуніципальним співробітництвом. Серед загальної кількості проектів співробітництва (133) до сфери ЖКГ належать 40; освіти, охорони здоров'я, соцзабезпечення – 28; пожежної безпеки – 16; благоустрою – 15; інших сфер – 34²⁴.

Зважаючи на передбачені Законом України «Про співробітництво територіальних громад»²⁵ п'ять форм співпраці, у табл. 1.1. проаналізуємо детальніше деякі можливості такої співпраці.

Таблиця 1.1.

Надання соціальних послуг у різних формах співробітництва ОТГ

	Форми співробітництва ОТГ	Надання соціальних послуг
1.	Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із переданням йому відповідних ресурсів	Організація автоматизованого обміну інформацією та інформування населення; ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; утворення спільної архівної установи з переданням відповідних ресурсів на її утримання
2.	Реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений	Фінансування професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів з організації та надання соціальних послуг; здійснення супервізії;

²³ Організація співробітництва територіальних громад в Україні: Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – К., 2017. – Режим доступу: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Organizatsiya-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>. – Назва з екрану.

²⁴ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 лютого 2018 [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf>. – Назва з екрану.

²⁵ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрану.

	період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів	спільне фінансування (утримання) підприємств комунальної форми власності
3.	Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів	Спільне фінансування (утримання) центру надання адміністративних послуг; створення закладів надання послуг (центри надання соціальних послуг, територіальні центри соціального обслуговування та їхні відділення)
4.	Утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів	Створення закладів надання послуг (центри надання соціальних послуг, територіальні центри соціального обслуговування та їхні відділення), створення фронт-офісів
5.	Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (як окремий виконавчий орган або в складі виконавчого органу одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо)	Створення структур соціального захисту населення (відділів надання соціальних послуг; служб у справах дітей, відділів/секторів/фахівців по роботі із сім'ями, дітьми та молоддю); введення до штату ЦНСП ОТГ (або завдяки субвенціям) посади ФСР; створення бек-офісів

Як бачимо, різні форми співробітництва ОТГ взаємопов'язані між собою, оскільки надання конкретних соціальних послуг забезпечується завдяки певним елементам цілісної системи. Принагідно треба зазначити, що попри коротку історію діяльності ОТГ різні форми співпраці, як і впровадження елементів інтегрованої системи соціальних послуг, набувають поширення на всій території України.

Тенденція демографічного старіння, інвалідизація населення, поширення сирітства, безпритульності в усіх регіонах України актуалізують надання соціальних послуг для цієї категорії населення на рівні громади. Тривалий час цю функцію здійснює мережа територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) у рамках різних структурних підрозділів. Створення згаданої вище мережі стало сходинкою у вибудовуванні нових видів соціальних послуг. Крім базових соціальних послуг: догляду вдома і в умовах тимчасового та денного перебування, соціально-побутової адаптації, соціально-медичної та натуральної допомоги, запроваджуються інноваційні, зокрема, соціально-педагогічна послуга «Університети третього віку», паліативна допомога за місцем проживання вдома, транспортні послуги. Служби термінової соціальної допомоги

забезпечують гостро потребуєчих гарячим харчуванням, продуктовими наборами, одягом, взуттям, предметами першої необхідності.

Стабільно високим залишається попит на послуги відділення соціальної допомоги вдома. Це зумовлено низкою причин: бажанням отримувачів послуг жити вдома; економічні переваги та ефективність опіки вдома; наявність культури і традицій опіки над близькими і рідними в Україні. У середньому сьогодні на одну людину, яка потребує догляду, припадає чотири працюючих (1:4), проте, згідно з прогнозами, до 2050 року це співвідношення знизиться до 1:2²⁶.

Незважаючи на трансформацію інституту сім'ї, поширеним явищем залишається сімейний догляд. Його традиційно забезпечують близькі родичі; часто літні люди самі піклуються про своїх ровесників, і не лише про них. На рівні громад існує й підтримка інших неформальних доглядальників, таких як друзі та сусіди.

Як проміжна ланка між інтернатним доглядом і доглядом у громаді створюються спеціальні житлові будинки для ветеранів та пенсіонерів (на зразок закордонних будинків компактного проживання). Децентралізація влади повному порушує питання забезпечення різноманітності організаційних форм догляду в ОТГ. Для категорії, про яку йдеться, послуги догляду можуть надавати як територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), центри соціальних послуг, будинки сімейного типу, так і недержавні організації, фізичні особи підприємці, прийомні та опікунські сім'ї. Водночас є як системні (недосконалість правового регулювання, брак фінансових і матеріальних ресурсів, нестача кваліфікованих кадрів), так і особистісні ризики: бажання/небажання осіб похилого віку долучитися до процесу, безпека життя клієнтів (наприклад, якщо вони передають майно прийомній сім'ї), низький рівень мотивації населення долучитися до цього процесу тощо.

Державна соціальна допомога сім'ям, які доглядають за немічними особами похилого віку, а також компенсаційні виплати особам, які постійно надають соціальні послуги громадянам похилого віку та іншим категоріям осіб, нездатним

²⁶ Дангата Й. Вплив автономії пацієнта на проблему старіння населення в Європі // Медичне право. – 2013, №2 (12). – 52-62 с. – С. 55.

до самообслуговування, залишаються занадто мізерними, щоби мотивувати до такої діяльності. Стаття 34. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁷ надає громадам повноваження встановлювати відповідно до законодавства розміри й порядок виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду. Однак питання щодо того, чи зможуть ОТГ покращити фінансування таких послуг, залишається відкритим. Водночас «вікно можливостей» є досить широким: використання різних механізмів партнерства, залучення благодійних, громадських, релігійних організацій та об'єднань громадян до надання первинних і довготривалих послуг громадянам похилого віку, неформальної системи догляду за ними, повернення (компенсація) спадкоємцями вартості догляду тощо.

Мікромоделлю загальних процесів, які що відбуваються в цій сфері в Україні, є Закарпатська область. Наразі в області діють 4 інтернатні установи та 19 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Ідея організації спеціалізованих житлових будинків для одиноких ветеранів війни і праці, пенсіонерів та інвалідів була реалізована через створення у 2001 році єдиного в Україні містечка для ветеранів-залізничників (шістнадцять 4-квартирних котеджів, актовий зал, їдальня, медпункт). На сьогодні цей проект виявився економічно не вигідним і в містечко не приймають нових клієнтів; у декількох будинках доживають свій вік ті, хто поступив сюди в попередні роки.

Досить активно формуються також послуги догляду й підтриманого проживання в громаді. Гарний приклад догляду за людьми похилого віку демонструють хеседи – благодійні соціальні служби єврейських громад. У Закарпатті «Хесед Шпіра» став центром, який надає матеріальну, медичну, психологічну й духовну підтримку 1100 клієнтам, які проживають у 67 населених пунктах Закарпаття²⁸. Окрім догляду вдома, створено денні центри, клуби за

²⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Редакція від 24.02.2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page3>. – Назва з екрану.

²⁸ Закарпатський обласний благодійний фонд «Хесед Шпіра» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hesed-shpira.com.ua/about-hesed-shpira>. – Назва з екрану.

інтересами, освітні гуртки та бібліотеки, є програми прокату реабілітаційного обладнання, функціонує доставка обідів додому, забезпечується безоплатне харчування в їдальнях або так званих «теплих будинках» (обідніх клубах), гуманітарна допомога, створено можливості для отримання консультацій лікарів, юристів тощо. Важливою складовою діяльності хеседів є залучення до надання послуг волонтерів, створення можливостей клієнтам для самореалізації.

Фінансування громадами такої форми догляду за людьми похилого віку як будинки сімейного типу, які б враховували фізичні особливості клієнтів і були максимально пристосовані для комфортного проживання та сприяли підтриманню навичок самообслуговування, вбачається ускладненим. Проте використання можливостей неурядових організацій та приватного капіталу робить перспективним створення будинків компактного (для 12–15 осіб) і тимчасового проживання (наприклад, на зимовий період для 10–15 осіб). Тенденція створення стаціонарних закладів нового типу – будинків із невеликою чисельністю проживаючих, знайшла відображення в загальній системі соціального обслуговування людей похилого віку на Закарпатті. Завдяки діяльності релігійних громад та міжнародних фондів в області вже діє п'ять таких будинків.

На часі організація підготовки фахівців соціальної роботи для роботи в ОТГ. Адже досить складний і тривалий процес формування інтегрованих соціальних послуг для населення ОТГ потребує належним чином підготовлених кадрових ресурсів. Отримавши низку нових повноважень, вони відчували потребу в багатьох фахівцях, зокрема й у тих, які здобули освіту за спеціальністю «Соціальна робота». На сайтах інформаційних агентств уже з'являються повідомлення про «кадровий голод» в ОТГ. Випускники закладів вищої освіти (далі – ЗВО) не завжди відгукуються на запрошення працювати у віддалених ОТГ, тому непоодинокі випадки, коли приймаються рішення про виділення коштів для направлення на навчання (підвищення кваліфікації) жителів ОТГ. Створюються бази даних вакансій ОТГ, через засоби масової інформації пропагуються нові можливості працевлаштування.

У Методичних рекомендаціях щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної ТГ у сфері соціального захисту населення²⁹ рекомендується передбачити в штатному розписі виконавчого органу ОТГ посаду фахівця із соціальної роботи та надання соціальних послуг. Територіальні зони обслуговування визначаються із розрахунку один фахівець на 1 тисячу населення сільської місцевості ОТГ. У сфері захисту прав дітей рекомендується планувати посади спеціалістів з питань захисту прав дітей у штатному розписі виконавчого органу ОТГ із розрахунку орієнтовно 1 працівник на 2 тисячі дитячого населення або утворювати структурний підрозділ захисту прав дітей (якщо дитяче населення перевищує 4 тисячі).

Типові структура і штат центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, що рекомендовані для органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад наказом Міністерства соціальної політики України № 709 від 29.06.2016 року³⁰ передбачають формування мультидисциплінарної команди в складі юрисконсульта, практичного психолога/психолога, соціального педагога/фахівця із соціальної роботи. 1 штатна одиниця фахівця із соціальної роботи передбачена для надання послуг із кризового та екстреного втручання.

Програмами підготовки фахівців спеціальності 231 «Соціальна робота» передбачено вивчення комплексу дисциплін, що дають необхідну базову підготовку з питань надання соціальних послуг на рівні ОТГ. Однак ситуація, за якої в системі соціального захисту населення працює великий відсоток кадрів без спеціальної професійної освіти, вимагає створення системи перепідготовки, підвищення кваліфікації, отримання додаткової професійної освіти. Більше того, враховуючи тривалість підготовки фахівця з вищою професійною освітою, система до додаткової професійної освіти на найближчу перспективу залишиться основним джерелом підготовки та перепідготовки кадрів у цій галузі. Цю роль

²⁹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної ТГ у сфері соціального захисту населення: наказ Міністерства соціальної політики України № 26 від 25.01.2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/files/26.pdf>. – Назва з екрану.

³⁰ Про затвердження типових структур і штатів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: наказ Мінсоцполітики України від 29.06.2016 № 709 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0939-16>. – Назва з екрану.

можуть виконувати регіональні ЗВО, що мають не лише напрацьований досвід щодо підготовки та перепідготовки кадрів даного профілю, але й обізнані в специфіці проблеми розвитку конкретного регіону, проводять комплексні наукові дослідження у сфері надання соціальних послуг. При цьому навчання в зазначених навчальних закладах може здійснюватися із залученням найбільш підготовлених фахівців-практиків регіонального рівня.

Плануючи зміст навчання, варто зосередити увагу на кваліфікаційній характеристиці фахівця із соціальної роботи, яка визначає його професійні завдання та обов'язки, а також вимоги до знань і вмінь³¹. Цей нормативний документ ставить вимогу знати законодавство України з питань соціального захисту, соціальної роботи, охорони дитинства, запобігання та протидії домашньому насильству, протидії торгівлі людьми, соціальних і реабілітаційних послуг, соціальної допомоги; основи сімейного, трудового, житлового законодавства України; основи кримінального та цивільного права; нормативні, методичні та інші розпорядчі документи й матеріали, які регламентують організацію надання соціальних послуг тощо. Закріпити теоретичні знання, вивчити передовий досвід може проходження практики безпосередньо в громадах. Як самостійний вид додаткової професійної освіти застосовується стажування.

Фінансування такої системи професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців може здійснюватися на основі співробітництва ОТГ на основі реалізації спільних проектів, про що йшлося в наведеній вище таблиці.

Узагальнюючи, можна окреслити основні проблеми, що супроводжують формування системи інтегрованих соціальних послуг на рівні ОТГ. Організаційні труднощі пов'язані, насамперед, зі складнощами визначення пріоритетів щодо надання соціальних послуг у зв'язку зі значною кількістю отримувачів соціальних послуг, нерозумінням суті певних видів соціальних послуг. Фінансові призводять до надмірної раціоналізації бюджету, небажання утримувати (відкривати)

³¹ Про затвердження кваліфікаційної характеристики професії «Фахівець із соціальної роботи»: наказ Мінсоцполітики України від 24.03.2016 № 285 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article>. – Назва з екрану.

заклади, переведення підопічних до обласних інтернатних установ, введення до складу лише посад фахівців, які працюють безпосередньо з отримувачами послуг. Традиція використовувати соціальне замовлення лише щодо послуг, які не надаються державними та комунальними закладами, викликає потребу окремого лобювання цього механізму як постійно діючого. Існує ризик перетворення центрів соціальних послуг у монополістів місцевого рівня, що ускладнюватиме співпрацю з недержавними організаціями.

Згадані проблеми є ланками одного ланцюга, часто зумовлюють або передують одна одній. Зокрема, недостатній кадровий ресурс та недостатній рівень кваліфікації працівників, які надають соціальні послуги в ОТГ, різна професійна культура та різні управлінські вимоги в представників різних професій, які взаємодіють на базовому рівні надання соціальних послуг, можуть призводити до організаційних труднощів.

Як у самих реформах децентралізації та деінституалізації, так і в питанні формування інтегрованої системи соціальних послуг на рівні громади продовжується накопичення досвіду. Для реалізації такого підходу за попередні роки здійснено заходи з нормативно-правового забезпечення розвитку соціальних послуг у територіальних громадах. Попри великий обсяг інформації, знання в цій сфері досить уривчасті. Розуміючи, що узагальнення є попередніми, не варто применшувати вплив цього процесу на реформування системи соціальних послуг загалом.

Цей період розподілу та передання повноважень можна охарактеризувати як подвійну інституціоналізацію (одночасне функціонування старих і нових соціальних інститутів). Вона ставить перед ОТГ серйозний виклик пошуку балансу між розвитком (використанням) надання соціальних послуг в інтернатних установах та сприянням догляду вдома (в громаді) для чималої кількості отримувачів соціальних послуг, зокрема, людей похилого віку, осіб з інвалідністю, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

На нашу думку, поза увагою залишилися питання, яким чином інтегрована система соціальних послуг як формальна мережа буде узгоджуватися з

неформальною допомогою в громадах. Адже демографічний зсув, прояви насильства, поширення захворювань та інші проблеми на фоні соціальних, культурних та економічних змін ставлять вимогу ретельного планування заходів, які б змінювали систему як формальної, так і неформальної підтримки певних категорій населення в ситуаціях СЖО. Такі послуги, як створення центрів денного догляду, забезпечення догляду вдома, пільги для сімей, які здійснюють догляд за старими чи хворими родичами, цільові послуги для одиноких громадян тощо вимагають вироблення гнучких підходів.

У зв'язку зі становленням і розвитком системи установ і організацій соціального захисту населення безпосередньо в громадах, виникла гостра потреба у висококваліфікованих фахівцях, які можуть вирішувати складні завдання, пов'язані із наданням широкого переліку соціальних послуг. Окрім виконання своїх безпосередніх функцій, вони залучаються в ролі експертів при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, до розроблення проектів, діяльності неурядових організацій тощо. Це окреслює нові форми співпраці вишів та ОТГ.