

# **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 351.84:304

Тетяна БАВОЛ

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Львівський регіональний інститут державного управління*

## **ОПТИМІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД**

Розглядається структура та організація діяльності суб'єктів надання соціальних послуг. Аналізується діюча вертикаль суб'єктів надання соціальних послуг у системі соціального захисту населення, що функціонують у складі Міністерства соціальної політики України. Виокремлюються дві найбільші підсистеми суб'єктів з індивідуального підходу надання соціальних послуг системи Міністерства соціальної політики України: підсистема центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та підсистема територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Обґрунтовується доцільність об'єднання цих двох підсистем в одну загальну з відповідними відділами для вдосконалення якості надання соціальних послуг. Надаються пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності цих закладів та установ шляхом більш раціонального використання фінансових та людських (кадрових) ресурсів.

Ключові слова: соціальні послуги, організаційне забезпечення, соціальний захист, соціальні заклади, суб'єкти надання соціальних послуг.

### ***Tetiana Baval. Optimization of entities providing social services: systematic approach***

The problems of individual providers of social services are considered. The vertical individual providers of social services in the social protection system, functioning in the Ministry of Social Policy of Ukraine are analysed. Singling out two major subsystems of individual providers of social services of the Ministry of Social Policy of Ukraine: the system of social services for families, children and young people and the system of territorial social service centers (of social services). Proposed to improve social services system to combine these into a single institution with relevant departments under the relevant categories. The main proposals for improving the efficiency of these institutions and organizations, through more efficient use of available, both financial and human (personnel) resources are offered.

Key words: social services, organizational support, social protection, social institutions, social categories.

Незважаючи на розгалужену систему закладів і установ соціального захисту

---

© Бавол Т. В., 2016

---

*Public Administration and Local Government, 2016, is. 1(28)*

населення на сьогоднішній день ми маємо ряд проблем, які необхідно вирішити для наближення необхідних соціальних послуг до отримувача. Ці проблеми зумовлені нерівномірністю розташування суб'єктів надання соціальних послуг (концентрація у великих містах, майже відсутні в селах); збільшенням соціально вразливих груп населення, які потребують соціальних послуг (існуюча система послуг не може швидко реагувати на зміни в суспільстві); відсутністю дієвого інформаційного забезпечення та інформування населення про соціальні послуги, низькою якістю соціальних послуг, відсутністю ринку надання соціальних послуг, що призводить до державної монополізації соціальних послуг, значною заплутаністю в наявних суб'єктах надання соціальних послуг та їх підпорядкуванням різним структурам.

Зважаючи на сучасний економічний стан України система соціального захисту потребує ефективних механізмів для оптимізації закладів і установ, що забезпечують індивідуальний підхід з надання соціальних послуг. Чіткий перелік суб'єктів надання індивідуальних соціальних послуг є найбільш ефективним, коли населення поінформоване про права та умови надання соціальних послуг, оскільки в умовах обмежених фінансових ресурсів і зростання рівня бідності держава може зосередитися на підтримці лише найбільш нужденних громадян.

Різні аспекти діяльності та функціонування суб'єктів соціального захисту, надання соціальних послуг різним категоріям населення досліджують Н. Болотіна (становлення і розвиток права громадян на соціальний захист), М. Кравченко (проблеми соціального захисту окремих категорій населення, зокрема інвалідів), К. Павлюк (організаційно-економічні напрями вдосконалення механізмів соціального захисту, зокрема на основі впровадження нових моделей економічного розвитку), О. Сахарук (органи місцевого самоврядування в системі надання соціальних послуг), Т. Семигіна (соціальна політика, надання соціальних послуг різним категоріям населення на рівні громади). Як бачимо, науковці розглядають різні напрями та аспекти діяльності суб'єктів надання соціальних послуг, а також проблеми, пов'язані з визначенням категорій отримувачів соціальних послуг. Проте проблема організаційного складника механізму державного управління у сфері соціального захисту залишається на рівні наукових пошуків та теоретичних обґрунтувань.

Мета статті – на основі аналізу вертикалі системи Міністерства соціальної політики України щодо соціального захисту населення визначити напрями вдосконалення організації діяльності основних суб'єктів надання соціальних послуг державного механізму соціального забезпечення. Завдання, яке вирішувалося в ході дослідження – проаналізувати ефективність та доцільність діяльності великої кількості закладів, які надають індивідуальні соціальні послуги в Україні.

Уся система органів державного управління у сфері надання соціальних послуг населенню є доволі складною підсистемою цілісної системи органів державного управління. Центральним органом державного управління у сфері забезпечення індивідуального підходу з надання соціальних послуг є Міністерство соціальної політики України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері праці та соціальної політики [4]. Діяльність Міністерства соціальної політики України регламентується Конституцією України та іншими відповідними нормативно-правовими актами.

До складу системи Міністерства соціальної політики України входять структурні підрозділи, які створені та функціонують на місцевому рівні. У кожному регіоні України функціонують відповідні структурні підрозділи облдержадміністрації – управління праці та соціального захисту населення, служби

### *Public administration mechanisms*

---

у справах дітей, які координують надання індивідуальних соціальних послуг різним категоріям населення, а в деяких випадках і безпосередньо їх надають.

На сьогоднішній день в Україні в системі соціального захисту населення в складі регіональних управлінь праці та соціального захисту населення, служб у справах дітей створено розгалужену систему соціальних закладів та установ з надання соціальних послуг населенню. Це свідчить про складну ієрархічну побудову всіх установ і закладів, які надають соціальні послуги певним групам населення. Однак, незважаючи на це, у закладах та установах не використовується повною мірою механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності, як наслідок, надані особі соціальні послуги не підвищують рівень її життя [5].

Таким чином, на нашу думку, слід чітко розмежувати повноваження, функції між структурними підрозділами, установами та закладами, що надають індивідуальні соціальні послуги населенню. Як приклад розглянемо таку соціально незахищену категорію населення, як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування. Нами опікуються два структурні підрозділи облдержадміністрації – Департамент соціального захисту населення та Служба у справах дітей. Також до компетенції надання індивідуальних соціальних послуг цій категорії населення належить система центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді з відповідною мережею соціальних закладів.

Для вирішення цієї проблеми насамперед проаналізуємо фактичні витрати установ соціального захисту, співвідношення попиту та пропозиції на соціальні послуги з метою визначення доцільності існування такої розгалуженої мережі соціальних установ.

Проаналізуємо діяльність системи центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та територіальних центрів соціального обслуговування як основних надавачів індивідуальних соціальних послуг (таблиця). Основні показники діяльності візьмемо з офіційних даних статистичного збірника «Соціальний захист населення України» [6], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді» [3] та Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» [1].

Слід зауважити, що діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді з надання соціальних послуг передбачає водночас як виконання функцій організатора системи надання соціальних послуг певним соціальним групам (організаційні, управлінські, методичні, моніторингові й контролюючі функції), так і функції безпосереднього надавача соціальних послуг. Частково ці функції розмежовуються в діяльності цих центрів на різних рівнях: регіональному чи місцевому.

Отже, аналізуючи основні показники діяльності центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), можна сказати, що в умовах однакової кількості установ (729 і 734 відповідно) кількість наданих послуг значно відрізняється. Щодо категорії осіб, які обслуговують ці установи, то відмінність полягає здебільшого у вікових групах.

Діяльність такої великої кількості державних та комунальних установ і закладів соціального спрямування потребує значних фінансових затрат на забезпечення їх функціонування. Одним із принципів у діяльності цих двох установ є максимальна ефективність використання бюджетних та позабюджетних коштів. Оскільки ці системи установ утримуються за рахунок місцевих коштів, доцільно посилити децентралізацію цієї сфери, тобто більшість функцій щодо організації та визначення переліку індивідуальних соціальних послуг, що надаються, передати на місцевий рівень.

**Порівняльний аналіз основних показників діяльності суб'єктів надання соціальних послуг**

Показники	Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді	Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг)
Кількість установ на кінець 2013 р.	729	734
Кількість наданих соціальних послуг (осіб)	3 276 313	1 601 707
Сфера відання центральних органів виконавчої влади	Міністерство соціальної політики України	Міністерство соціальної політики України
Цільові групи	Сім'ї, діти та молодь, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги	Громадяни, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги за місцем проживання, в умовах стаціонарного, тимчасового або денного перебування
Фінансування	Кошти місцевих бюджетів та інші джерела, не заборонені законодавством	Кошти, які відповідно до Бюджетного кодексу України виділяються з місцевих бюджетів на соціальний захист населення та інші джерела, не заборонені законодавством

З огляду на відмінності регіонів щодо складу населення, релігійної належності, традицій та менталітету це дозволить більш гнучко реагувати на потреби кожної окремої адміністративної одиниці, а також зміни, що відбуваються в суспільстві.

Складності існують також у системі подачі заяви в територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) для отримання соціальної послуги. Відповідно до «Переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» громадяни подають письмову заяву для подальшого опрацювання в управління праці та соціального захисту населення за місцем проживання. Опрацювавши управління праці та соціального захисту населення, опрацювавши цю заяву, надсилає її разом з медичним висновком територіальному центру.

Враховуючи дублювання принципів діяльності розглянутих нами установ з надання соціальних послуг, мети створення та джерел їх фінансування доречно, на наш погляд, об'єднати територіальні центри соціального обслуговування і центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді в єдину установу з відповідними відділами, поділеними за віковим та категоріальними критеріями, яка буде надавати комплексні соціальні послуги всім категоріям населення незалежно від віку та стану за місцем проживання в умовах стаціонарного, тимчасового або денного перебування. Відповідно функції цих служб мають бути об'єднані в межах сфери діяльності Міністерства соціальної політики України.

Пропонуємо цій єдиній установі, що об'єднає функції закладів і установ, які надають соціальні послуги, самостійно приймати заяви від потенційних отримувачів соціальних послуг, оцінювати їх потреби й формувати відповідний

### *Public administration mechanisms*

---

пакет документів для надання їм соціальних послуг. Запропоноване об'єднання дозволить створити умови для комплексного надання соціальних послуг певним категоріям населення та спростить процедуру прийняття рішення про їх надання кожній окремій особі.

При цьому доречно, на нашу думку, усі функції організатора системи надання соціальних послуг – організаційні, управлінські, моніторингові й контролюючі – передати до компетенції управлінь праці та соціального захисту населення, створивши за потреби в структурі управлінь відповідні відділи. Це дозволить частково зняти навантаження щодо безпосереднього надання індивідуальних соціальних послуг з працівників управління праці й соціального захисту населення та допоможе оптимізувати їх діяльність.

За потреби для забезпечення індивідуального підходу з надання соціальних послуг створюються мультидисциплінарні команди фахівців. Об'єднання установ та закладів дозволить удосконалити цей новий мультидисциплінарний підхід надання соціальних послуг. Відповідно до наказу Міністерства соціальної політики України мультидисциплінарний підхід з надання соціальних послуг – форма організації роботи територіального центру, що надає соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах [2]. Головною метою мультидисциплінарного підходу є індивідуальна робота з людьми, яким за станом здоров'я складно прийти безпосередньо в установу, яка надає соціальні послуги.

Членами мультидисциплінарної команди на договірних засадах можуть бути представники інших підприємств, установ, організацій, волонтери. Надання соціальних послуг мультидисциплінарною командою базується на принципах адресності та індивідуального підходу, доступності та відкритості, комплексності, дотримання стандартів якості, конфіденційності, соціальної справедливості. Мультидисциплінарна команда територіального центру насамперед виїжджає у віддалені населені пункти району, у сільську місцевість, що дозволяє охопити більшу частину населення. Застосування мультидисциплінарного підходу дозволить суб'єктам надання соціальних послуг розширити види надання соціальних послуг шляхом залучення фахівців та наблизити їх до осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Доречно також запровадити в роботі всіх соціальних установ та інших суб'єктів надання соціальних послуг сучасний фінансовий та організаційний менеджмент. Це особливо важливо з огляду на те, що використання індивідуального підходу покликане забезпечити цільове використання коштів, що виділяються на соціальний захист громадян. Для цього, зокрема, при визначенні індивідуальних потреб повинні бути отримані достовірні дані щодо майнового стану й доходів потенційних споживачів соціальних послуг. У перспективі реформа всієї системи вимагає переходу від загального кошторисного фінансування суб'єктів надання послуг до прямого фінансування конкретних замовлень за принципом продажу кожної послуги однією стороною та її купівлі іншою. Замовником послуг на користь їх споживачів при цьому може слугувати розпорядник бюджетних коштів, які будуть виділені на надання конкретної послуги.

Серед основних напрямів удосконалення індивідуального підходу надання соціальних послуг є формування реєстру всіх суб'єктів надання соціальних послуг, державних і недержавних, та забезпечення відкритого доступу населення до даних реєстру.

Отже, на сьогоднішній день в Україні створена розгалужена система суб'єктів надання соціальних послуг. Однак, незважаючи на значну кількість надавачів

соціальних послуг, пересічному громадянину важко розібратися, до якої установи чи закладу необхідно звернутися для отримання тієї чи іншої соціальної послуги. Тому з метою наближення соціальних послуг до споживача, який її потребує, необхідно посилити організаційний складник системи соціального захисту.

Таким чином, за результатом аналізу основних показників діяльності двох систем: центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) – запропоновано об'єднати дві вертикалі соціальних установ та закладів з надання соціальних послуг для більш ефективного використання фінансового і кадрового ресурсу певного регіону. Об'єднання цих установ та закладів допоможе підвищити якість надання соціальних послуг, наблизити соціальні послуги до конкретного споживача та вдосконалити нові механізми надання соціальних послуг.

### **Список використаних джерел / List of references**

1. Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2009 р. № 1417. – Режим доступу : [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF) [Deiaki pytannia diialnosti terytorialnykh tsentriv sotsialnoho obsluhovuvannia (nadannia sotsialnykh posluh) : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 hrud. 2009 r. № 1417. – Rezhym dostupu : [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF)].

2. **Порядок** організації мультидисциплінарного підходу з надання соціальних послуг у територіальному центрі соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : наказ Міністерства соціальної політики від 26 груд. 2011 р. № 568. – Режим доступу : [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE20667.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE20667.html) [Poriadok orhanizatsii multydystyplinarnoho pidkhodu z nadannia sotsialnykh posluh u terytorialnomu tsentri sotsialnoho obsluhovuvannia (nadannia sotsialnykh posluh) : nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky vid 26 hrud. 2011 r. № 568. – Rezhym dostupu : [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE20667.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE20667.html)].

3. **Про затвердження** Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. № 573. – Режим доступу : [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-%D0%BF](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-%D0%BF) [Pro zatverdzhennia Zahalnoho polozhennia pro tsentr sotsialnykh sluzhb dlia simi, ditei ta molodi : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 serp. 2013 r. № 573. – Rezhym dostupu : [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-%D0%BF](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-%D0%BF)].

4. **Про затвердження** Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2015 р. № 423. – Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF) [Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 cherv. 2015 r. № 423. – Rezhym dostupu : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF)].

5. **Про схвалення** Концепції реформування системи соціальних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 28 (27 квіт.). – С. 69 [Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy sotsialnykh posluh : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 kvit. 2007 r. № 178-r // Ofits. visn. Ukrainy. – 2007. – № 28 (27 kvit.). – S. 69].

6. **Соціальний захист** населення України : стат. зб. / [відп. за вип. І. В. Качалова]. – К. : Держ. ком. статистики України, 2010. – 124 с. [Sotsialnyi zakhyst naseleennia Ukrainy : stat. zb. / [vidp. za vup. I. V. Kachalova]. – K. : Derzh. kom. statystryky Ukrainy, 2010. – 124 s.].

*Надійшла до редакції 01.12.15*