

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ І РОЗВИТКУ РИНКУ ТАКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Дубич К. В.

ВСТУП

Будь-яке явище, подію чи процес потрібно розглядати у тісному зв'язку з минулим, сучасним та майбутнім. Історія та практика переконують, що ефективність формування та підтримки суспільних відносин у соціальній і в будь-якій іншій сфері ґрунтується на органічній єдності зазначених вище трьох компонентів. Тому, процес розроблення та функціонування сучасного ринку соціальних послуг принципово повинен базуватись на результатах наукового дослідження, отриманих внаслідок поглибленого вивчення конкретних обставин, в яких населення забезпечувалось соціальними послугами.

В умовах переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки в Україні гостро постала проблема щодо забезпечення населення соціальними послугами. У відповідності до вимог часу, продикуваних сучасними реаліями розвитку, до функцій держави віднесено забезпечення цілої низки соціальних гарантій і вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням рівня життя громадян, не нижчого від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Незважаючи на те, що в економічній, політичній та інших сферах життєдіяльності українського суспільства відбуваються істотні зміни, втім вони недостатньо мірою торкаються системи надання соціальних послуг, зокрема створення їх ринку. Сучасна модель забезпечення населення соціальними послугами характеризується такими притаманними радянській моделі соціального забезпечення рисами, як громіздкість, надмірна розгалуженість, монополія на надання соціальних послуг і високий рівень одержавлення цієї системи. Іншими словами, сучасна система соціальних послуг в Україні і надалі функціонує на «радянських підмурівках», оскільки вона продовжує базуватися на різних пільгах і соціальних виплатах, які за часів радянської влади зачасти підміняли належні рівень зарплати та матеріальне забезпечення громадян¹.

¹ Дубич К. В. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення України. Соціальна робота і сучасність : теорія та практика : VII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16-17 трав. 2012 р.) / уклад. : Б.В. Новіков, Л. М. Димитрова. К., КТУУ «КПІ». 2012. С. 307-309.

Забезпечення соціальних стандартів і належних умов життя громадян віднесено до основних напрямів діяльності держави. Соціальна сфера, яку утворюють галузі, що надають різні послуги для населення, є особливо «чутливою» сферою в суспільному житті, яка потребує з боку держави постійної уваги та управлінського впливу. Практика переконує, що хиби і нехтування у виконанні державою соціальних функцій неодмінно призводять до підвищення соціальної напруженості, яка має широкомасштабний і довготривалий негативний резонанс. Надання якісних соціальних послуг є важливим показником, який оцінює спроможність держави виконувати соціальну функцію. Це питання набуває все більшої важливості в реаліях сьогодення, які характеризуються не тільки частими і затяжними фінансово-економічними кризами, внаслідок чого прибутки переважної більшості населення стають невисокими, платоспроможність – знижується, а попит на соціальні послуги зростає².

Сучасному суспільному розвитку України також притаманні складні соціально-економічні та політичні проблеми, які поглиблюють соціальну несправедливість, безробіття, неминуче зниження рівня життя та зубожіння населення^{3,4}. Сьогодні рівень соціальної напруженості в українському суспільстві є безпрецедентним, що зумовлено передусім вимушеним масштабним переселенням постраждалих від агресії Російської Федерації (РФ) та військових дій на території України, наслідками якої є: нищення соціальної інфраструктури, втрата майна і житлових приміщень, загибель людей, сирітство, вимушене біженство в зони безпеки на території України та інші сусідні держави, які зголосилися тимчасово прихистити наших громадян. Застосування РФ зброї забороненої Женевською Конвенцією призвело до того, що велика кількість мирних жителів, дітей та воїнів які перебували під обстрілами отримали важкі поранення і каліцтва, що

² Дубич К. В. Сучасні проблеми формування ринку соціальних послуг в Україні з обслуговування населення об'єднаних територіальних громад. Матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми соціальної роботи та соціального забезпечення: європейський та національний вимір» (27-29 травня 2021 р.). За заг. ред. С.Ю. Чернети. Луцьк, ФОП Іванюк В.П. 2021. С. 25-32. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf> (дата звернення: 22.03.2022).

³ Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження. Зб. аналіт. та нормативно-метод. матеріалів / Під редакцією В.І. Брудного, А.С. Крупника. Одеса, Євродрук, 2011. 56 с.

⁴ Differentiations of international Estimates of Poverty in Ukraine in the Coordinates of Euro Integration Policy of Sustainable Macroeconomic Development/ Lidiia Karpenko, Klavdiia Dubych, Hennadii Dmytrenko, Nataliia Oliinyk/ Proceedings of the 5-th International Conference on European Integration 2020/ Ostrava: VSB-Technical University of Ostrava, 2020. PP. 379-390. (дата звернення: 22.03.2022).

потребують комплексних соціально-медичних послуг. Сучасні звільнені від окупантів території перебувають в зруйнованому стані, на яких відсутні державні соціальні служби. За таких обставин соціальні послуги надаються волонтерами, воїнами та небайдужими громадяни. На сьогодні важливим напрямом діяльності в системі соціального захисту є забезпечення окупованих та звільнених територій гуманітарною допомогою, яку активно надають соціальні служби, волонтерські організації українського суспільства і міжнародної спільноти, які підтримують Україну в її боротьбі проти агресора.

Зазначене вище, попри війну, змушує публічну владу в Україні вести пошук ефективних і дієвих механізмів державного управління щодо забезпечення соціальних гарантій і стандартів життя населення. А відтак, до війни стратегічною метою сталого розвитку України було визначено впровадження в країні європейських стандартів життя⁵, а після війни відбудова зруйнованих міст та сіл, забезпечення громадян житлом та роботою, соціально-економічна підтримка тих, хто отримав поранення та зазнав каліцтва, дітей, які залишились сиротами тощо.

Незважаючи на пройдений шлях випробувань із-за війни, Уряд та Президент України закликають всіх до консолідованої співпраці кожного на своєму місці, щодо удосконалення тих напрямів, на яких вони працюють. Зважаючи на великі руйнування, каліцтва, сирітство та кількість одиноких людей похилого віку в разі збільшується потреба в формуванні ринку соціальних послуг з широким їх спектром, на всі виклики, які кидає війна. В цьому контексті зусилля держави мають бути спрямовані на забезпечення ефективного соціального захисту населення, надання якісних соціальних послуг через функціонування їх ринку.

За своєю сутністю соціальні послуги є апіорі державними. Держава бере на себе зобов'язання щодо гарантування особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (громадяни похилого віку, інваліди, сироти, учасники бойових дій та мирні жителі, що зазнали каліцтв на війні та ін.) надання соціальних послуг визначених стандартів якості та несе за це відповідальність. Тому, держава, використовуючи свої владні повноваження, повинна здійснювати державно-управлінський вплив на систему соціальних послуг шляхом застосування дієвих та ефективних механізмів.

⁵ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. Офіц. вісн. України. 2015, 23 січ. (№ 4). С. 8. Ст. 67 (дата звернення: 22.03.2022).

У контексті викладеного вище актуалізується практична значимість дослідження сучасних тенденцій розвитку ринку соціальних послуг, державного управління ними, пошуку та розроблення шляхів впровадження ефективних механізмів державного управління системою надання соціальних послуг, оптимального формату взаємодії між суб'єктами цієї системи.

Перший Закон України «Про соціальні послуги»⁶ було прийнято ще в 2003 році, на зміну якому 17.01.2019 р., в удосконаленій редакції було прийнято другу версію Закону України «Про соціальні послуги»⁷. А відтак, новий закон має покращити ефективність функціонування вітчизняної системи соціальних послуг та формування ринку таких послуг. Втім, емпіричні спостереження автора в поєднанні з оцінками багатьох міжнародних і вітчизняних експертів сфери соціальних послуг, соціальних працівників переконливо свідчать про існування цілої низки недоліків, які унеможливають реалізацію багатьох положень вказаного вище Закону. Система надання соціальних послуг залишається і надалі недостатньо реформованою та дисонує з сучасними міжнародними нормам, вимогами і стандартам, зокрема визначеними Євросоюзом. З огляду на євроінтеграційний курс державної політики актуалізується проведення наукового дослідження з формування та функціонування ринку соціальних послуг з врахуванням набутого в країнах ЄС позитивного досвіду⁸.

1. Архітектоніка та сутність категорії «соціальні послуги»

Аналіз наукових праць, публікацій вітчизняних і зарубіжних вчених, дослідників дасть змогу дослідити стан теоретичної розробленості публічного управління системою надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг, виявити наявні в цій системі проблемні поля, теоретичні прогалини, що потребують подальших розвідок, визначити існуючі механізми та підходи до публічного управління вказаною системою тощо. Проаналізуємо детальніше наукові здобутки окремих дослідників, що мають важливе значення з огляду на мету та завдання дослідження.

⁶ Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV. *Офіц. вісн. України*. 2003, 1 серп., № 29. С. 52. Ст. 1435 (дата звернення: 22.03.2022).

⁷ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

⁸ Дубич К. В. Європейський досвід впровадження механізму соціального контракування соціальних послуг. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2013. Вип. 34. С. 182-191.

Тематика соціального захисту населення знаходиться на вістрі уваги багатьох науковців і дослідників, як вітчизняних, так і зарубіжних, які розглядають її крізь призму різних галузей науки. На даному етапі розвитку науки з вказаної тематики накопичено значний масив теоретичного матеріалу і практичних доробок. Питання соціального захисту населення є об'єктом проведення досліджень у багатьох галузях вітчизняної науки, зокрема економіки, державного управління, демографії, політології, соціології, філософії, юриспруденції та ін. Існує ціла низка науково-теоретичних доробок, у яких розглядаються різні аспекти та проблематика розвитку системи соціального захисту та соціальних послуг, державне управління нею, до яких варто віднести роботи таких вітчизняних науковців: В.Д. Бакуменка, В.І. Брудного, М.Ф. Головатого, К.В. Данилюк, К.В. Дубич, М.Б. Панасика, В.М. Князева, А.С. Крупника, А.М. Михненко, О.М. Палій, В.А. Скуратівського, Ю.П. Сурміна, Р. Тофтисової-Матерон та ін.

Центром громадської експертизи було досліджено стан і перспективи реформування діючої в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення. В звіті⁹, опублікованому за результатами проведеного фахівцями Центру дослідження, ґрунтовно висвітлено проблеми функціонування вказаної системи. Особливу увагу звернуто ними на такому важливому аспекті зазначеної системи, як її законодавче врегулювання, яке оцінено, як несистемне та непослідовне. Такий підхід перешкоджає впровадженню європейської моделі соціального захисту, характерними рисами якої є домінування соціальних послуг, які спрямовані на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах. Науковцями також ґрунтовно проаналізовано фінансову базу досліджуваної системи, зокрема проведено аудит системи діючих пільг, соціальних виплат і соціальних послуг, які фінансуються за рахунок державного бюджету та державних цільових позабюджетних фондів, а також зроблено оцінку джерел і загальний обсяг видатків, що спрямовуються на фінансування вказаної системи та здійснено порівняльний аналіз з аналогічними показниками інших країн світу.

У звіті¹⁰ зроблено висновок щодо необхідності послідовного і системного реформування сфери соціального захисту і соціального обслуговування в Україні, пріоритетом якого має стати становлення нової системи соціальних послуг шляхом розвитку ринку соціальних

⁹ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. К., Центр громад. експертизи. 2009. 104 с.

¹⁰ Там само, С. 6.

послуг, що передбачає запровадження системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контракування державних і недержавних надавачів таких послуг.

Безумовно, держава повинна створювати умови функціонування ринку соціальних послуг та забезпечувати їх дотримання суб'єктами, що надають такі послуги, розробляти економічне підґрунтя для надання таких послуг тощо. Втім, надання соціальних послуг не може обмежуватися лише економічними аспектами, оскільки цей процес тісно пов'язаний з визначенням та дотриманням гарантованих державою соціальних стандартів, інформуванням населення про такі послуги та ін. Тобто, надання соціальних послуг доцільно розглядати як суспільний процес, який потребує не тільки розроблення та реалізації економічної політики, а через призму комплексного, державно-управлінського впливу шляхом вжиття державою відповідних правових, інформаційно-організаційних, наукових, фінансових та інших заходів.

Базуючись на результатах здійсненого термінологічного аналізу та з огляду на визначені мету і завдання дослідження *соціальні послуги* автор пропонує розуміти, як *сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами та недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих обставин, соціального становища окремих осіб чи груп населення та повернення їх до повноцінної життєдіяльності*. Соціальні послуги у вузькому розумінні є діяльність відповідних уповноважених органів державної влади, державних і недержавних суб'єктів щодо надання таких послуг.

Варто відмітити, що соціальні послуги є терміном, визначеним на законодавчому рівні. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»¹¹ *соціальні послуги* – це дії, спрямовані на профілактику складних обставин, подолання яких або їх негативних наслідків для осіб/сім'ей, які в них перебувають. Особі/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг, *Порядок*¹² надання яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

Під «*складними життєвими обставинами*» розуміють обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно.

¹¹ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

¹² Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12. *Офіц. вісн. України*. 2004, 30 січня (№ 2). Ст. 42 (дата звернення: 22.03.2020).

До чинників, які зумовлюють складні життєві обставини відносять: похилий вік; часткова або повна втрата рухової активності/пам'яті; невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування; інвалідність; бездомність; безробіття; насильство домашнє, за ознакою статі; малозабезпеченість особи; шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, збройним конфліктом, терактом, тимчасовою окупацією, поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків; втрата соціальних зв'язків, включаючи перебування в місцях позбавлення волі, потрапляння в ситуацію торгівлі людьми тощо. Іншими словами, це часткова або повна неспроможність (набута або втрачена), неможливість особи/сім'ї через стан здоров'я, соціальне становищем, негативні життєві звички, спосіб життя стихійні лиха, бойові дії тощо самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті.

На думку автора, поняття «складні життєві обставини» можна доповнити, беручи до уваги сучасні соціальні деформації та ризики (втрата постійного джерела доходу у випадку безробіття, настання непрацездатності внаслідок хвороби, нещасного випадку, старості, вагітності, необхідності догляду за дітьми; смерть годувальника, вимушене переселення з вони бойових дій, втрата житла та майна внаслідок таких дій, каліцтво тощо), масштаби впливу яких на населення розширюється в умовах сьогодення. Соціальні ризики, які, як правило, в незначній мірі залежать від поведінки окремої особи, оскільки вони детерміновані переважно соціально-економічними та політичними умовами, виникають внаслідок певних подій і мають постійний, передбачуваний характер, є підставою для набуття особою права на отримання соціальних послуг. Тобто, соціальні ризики можуть призводити і призводять до появи нових соціально вразливих верств населення, які потребують надання соціальних послуг.

Відповідно до Закону¹³ є такі *форми надання соціальних послуг* :

1) *матеріальна допомога*, яка надається особам, що знаходяться у складній життєвій ситуації, у вигляді грошової або натуральної допомоги (продуктів харчування, засобів санітарії і особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття та інших предметів першої необхідності, палива, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації);

2) *соціальне обслуговування*, яке здійснюється: за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; у реабілітаційних установах та закладах; в установах та

¹³ Там само.

зкладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Надання соціальних послуг є комплексом соціальних заходів, який передбачає забезпечення отримання окремими соціальними групами населення (отримувачами) таких послуг з метою розв'язання їхніх життєвих проблем, які вони не можуть самостійно подолати. Соціальне обслуговування включає в себе послуги, що надають соціальні служби окремим особам або групам населення для пом'якшення їх життєвих труднощів. А відтак, надання соціальних послуг є складовою частиною системи соціального обслуговування.

Найбільш витребуваними сьогодні соціальними послугами в Україні є: послуги з працевлаштування (пошук підходящої роботи, надання інформації та консультації у сфері зайнятості, професійна підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації, отримання статусу безробітного); психологічні та юридичні послуги (дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, опікунам, піклувальникам, прийомним батькам та батькам-вихователям, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та ін.); соціально-побутові послуги; інформаційні послуги тощо.

Словна очевидно, що сьогодні і категорії осіб, соціальних груп, які відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»¹⁴ перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, повинні бути розширеними. Базуючись на вказаному законодавчому акті, соціальні послуги *за місцем їх надання* можна згрупувати :

стаціонарні – соціальні послуги, що надаються постійно, тимчасово (на термін, визначений договором про надання соціальних послуг) або протягом п'яти днів на тиждень, в умовах цілодобового перебування (проживання) отримувачів у надавачів соціальних послуг; отримувачі стаціонарних соціальних послуг забезпечуються житловим приміщенням;

напівстаціонарні – соціальні послуги, що надаються їх отримувачу в приміщенні у надавача соціальної послуги протягом визначеного часу доби: з умовами для нічного перебування (проживання) отримувачів у надавачів соціальних послуг; із місцем для прийому або денного перебування осіб протягом визначеного часу доби;

у громаді – соціальні послуги, що надаються за місцем перебування отримувачів, у тому числі на вулиці;

¹⁴ Там само.

за місцем проживання – соціальні послуги, що надаються в домашніх умовах отримувачів.

За способом надання соціальні послуги можна виокремити в :

базові – соціальні послуги, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультування, посередництво, надання притулку, представництво інтересів тощо);

комплексні – соціальні послуги, що передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, влаштування до сімейних форм виховання, соціальний супровід/патронаж, кризове втручання, підтримане проживання, реабілітація, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, соціальна реабілітація тощо);

технічні – соціальні послуги, що надаються отримувачу, який має необхідність отримання натуральної допомоги (продукти харчування, засоби санітарії і особистої гігієни, засоби догляду за дітьми, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, паливо, обробіток присадибних ділянок а також технічні та інші засоби реабілітації), транспортні послуги, сурдопереклад, тифлосурдопереклад тощо;

екстрені – соціальні послуги, що терміново (протягом доби) надаються отримувачам, що потрапили в ситуацію, яка загрожує їх життю, здоров'ю тощо.

Соціальні послуги залежно від терміну надання поділяються на :

постійні – соціальні послуги, що надаються не менше 1 разу на місяць більше 1 року;

тимчасові – соціальні послуги, що надаються не рідше 1 разу на місяць до 1 року;

разові – соціальні послуги, що мають разовий характер.

Узагальнюючи викладене вище, слід відмітити що в Україні на сьогодні немає єдиного, загальновизнаного науковцями підходу до класифікації соціальних послуг. Розглядаючи цю проблему більш ширше доречно зауважити, що в вітчизняній нормативно-правовій базі, теорії та практиці державного управління можна відшукати цілу низку суперечностей у визначенні місця соціальних послуг у публічній сфері, а також класифікації останніх. Такий стан справ суттєво ускладнює процес проведення відповідних теоретичних розробок і потребує наукового пошуку розв'язання цих суперечностей.

Вирішення стратегічних питань, пов'язаних з наданням соціальних послуг є сферою повноважень Уряду України, до пріоритетних напрямів визначених у Програмі діяльності якого віднесено : соціальний захист, працевлаштування та реінтеграція внутрішньо переміщених осіб; соціальне забезпечення військовослужбовців та

інших учасників антитерористичної операції, зокрема надання їм соціальної допомоги, послуг з медичної реабілітації та адаптації і ліквідацію неефективних пілг¹⁵.

В межах даного дослідження :

отримувачем соціальної послуги є особа, яка через складні життєві обставини, спричинені соціальним становищем, не може самостійно їх подолати та потребує надання соціальної послуги або отримує таку послугу;

суб'єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги та фізичні особи, які надають соціальні послуги;

надавач соціальної послуги – юридичні та фізичні особи, фізичні особи – підприємці, визначених у розділі «Надавачі соціальних послуг» Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг¹⁶; іншими словами, це фахівці в системі надання соціальних послуг, соціальний працівник або мультидисциплінарна команда, який (яка) безпосередньо виконує заходи, що складають зміст соціальної послуги; надавачі соціальних послуг можуть засновувати та бути членами громадських відповідних об'єднань, метою діяльності яких є захист їхніх прав та інтересів.

До суб'єктів, що надають соціальні послуги відносять *соціальні служби* – поняття, яке широко вживається в наукових джерелах та соціальній практиці. *Соціальні служби* – це спеціально уповноважені державні, комунальні, громадські, інші соціальні установи, організації та спеціалізовані підрозділи, що здійснюють будь-які види соціальної діяльності, спрямовані на допомогу вразливим верствам населення, з метою подолання або пом'якшення складної ситуації¹⁷. Іншими словами, соціальні служби порівняно з суб'єктами, що надають соціальні послуги мають ширше коло діяльності. В категорію «соціальні служби», крім переліку суб'єктів, що надають соціальні послуги (державні, муніципальні, громадські, суб'єкти

¹⁵ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України, Програма від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. *Офіц. вісн. України* : офіц. вид. 2014, 30 груд., № 102. С. 7. Ст. 3005.

¹⁶ *Примітка*. Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг – автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, використання, знеособлення і знищення визначених цим Законом даних про надавачів та отримувачів соціальних послуг.

¹⁷ Головатий М. Ф., Панасик М. Б. *Соціальна політика і соціальна робота* : Термінологічно-понятійний словник. К., МАУП, 2005. С. 403.

підприємництва), відносять відповідні міністерства, управління, відділи, структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування, які відають питаннями соціального захисту населення та наділені відповідними владними повноваженнями.

Надання соціальних послуг тісно пов'язане з терміном «соціальна робота» (від англ. – *social work*), під яким розуміють¹⁸ :

специфічний вид професійної діяльності, державне і недержавне сприяння людині з метою забезпечення соціального і матеріального рівнів її життя, надання індивідуальної допомоги окремій особі, соціальній групі або групам;

практичну професійну діяльність з надання допомоги та підтримки особам, що опинилися в скрутній життєвій ситуації та не можуть самотійно її подолати.

Об'єктом соціальної роботи є особи, що потребують соціальної допомоги, підтримки, а *суб'єктами такої роботи* – соціальні працівники, фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності та господарювання, які відповідають встановленим критеріям такої роботи, пов'язаної з наданням соціальних послуг та допомоги.

Отже, поняття «соціальна робота» та «надання соціальних послуг» співвідносяться між собою, як ціле та частина цілого. Іншими словами, термін «соціальна робота» є ширшим за поняття «надання соціальних послуг».

Варто відмітити, що відповідно до Закону¹⁹ перелік соціальних послуг, які може отримувати населення, та форми їх надання є неповними. Види соціальних послуг залишаються на даний час недостатньо визначеними, що стоїть на заваді коректного оцінювання їх вартості та ускладнює процес визначення вимог для ліцензування, а це напряму впливає на створення ринку соціальних послуг. Перелік та порядок надання соціальних послуг за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування регулюються законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги»²⁰ право на отримання соціальних послуг мають громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, у тому числі біженці, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах.

¹⁸ Там само, с. 392.

¹⁹ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

²⁰ Там само.

Ст. 8 вказаного Закону передбачено, що соціальні послуги можуть надаватися як *за плату*, так і *безоплатно*. Ст. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12²¹ визначено, що *платні соціальні послуги* надаються:

громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;

громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, у зв'язку із стихійним лихом, катастрофою, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб вище встановленого прожиткового мінімуму;

іншим громадянам, іноземцям та особам без громадянства, у тому числі біженцям, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах, потребують сторонньої допомоги і мають можливість оплачувати ці послуги.

У перерахованих вище випадках фінансування надання соціальних послуг здійснює особа-отримувач або третя особа, яка бажає здійснити оплату соціальних послуг, які надаються отримувачу.

Безплатні соціальні послуги надаються державними та недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги таким соціальним групам :

громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;

громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, бездомністю, стихійним лихом, катастрофами, які є біженцями внаслідок збройних чи міжетнічних конфліктів, якщо середньомісячний дохід цих осіб нижчий, ніж встановлений прожитковий мінімум;

дітям і молоді, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї.

Безоплатні соціальні послуги можна виокремити в дві групи:

1) *державні соціальні послуги*, які фінансуються за рахунок передбачених на ці цілі в державному та місцевих бюджетах коштів;

²¹ Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12. *Офіц. вісн. України*. 2004, 30 січня (№ 2). Ст. 42 (дата звернення: 22.03.2022).

2) *страхові соціальні послуги*, які надаються за рахунок різних страхових соціальних фондів.

Так, відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»²² соціальні послуги (професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у тому числі в навчальних закладах державної служби зайнятості, на підприємствах, в установах, організаціях; профорієнтація; пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі шляхом організації громадських робіт для безробітних; інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням та ін.) надаються за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Для отримання соціальних послуг, що надаються державними та комунальними суб'єктами, особа, яка їх потребує, повинна звернутися з заявою до місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, а недержавними суб'єктами, особа, яка їх потребує, звертається до відповідного суб'єкта, що їх надає.

Ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги»²³ визначено основні *принципи*, на яких ґрунтується *надання соціальних послуг*, а саме: адресності та індивідуального підходу; доступності та відкритості; добровільності вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг; гуманності; комплексності; максимальної ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги; законності; соціальної справедливості; забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають соціальні послуги; дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, державних стандартів соціальних послуг, етичних норм і правил.

Соціальна справедливість (від англ. – Social Justice, лат. Justitia – зв'язок із законом) – фундаментальна цінність суспільного життя, що ґрунтується на засадах єдності інтересів суспільства і особи, врівноваженості в соціальних відносинах прав та обов'язків людей. Соціальна справедливість – ключова умова соціального прогресу та утвердження рівності соціальних прав особистості, гарантування соціальних прав і свобод громадян, соціального захисту незапрацездатних, малозабезпечених категорій населення. Гаслами

²² Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III. *Офіц. вісн. України*. 2000, 14 квіт. (№ 13). С. 31. Ст. 505.

²³ Про соціальні послуги: Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

принципу соціальної справедливості є “всім порівну”, “кожному за працю”, “кожному по заслугі”; “кожному за потребами”, “кожному за рангом”; “кожному те, що передбачає закон”, тощо. Відповідно до цих гасел та їх поєднань розрізняють такі концепції соціальної справедливості, як ліберальна, неоліберальна, консервативна, неоконсервативна, соціалістична, комуністична та ін.²⁴

У контексті даного дослідження прийнятним видається визначення *соціальної справедливості* як:

наявність рівних можливостей для реалізації здібностей та задоволення соціально-економічних потреб для окремих індивідів, соціальних верств і груп;

важлива цінність життя суспільства, що передбачає врівноваженість прав і обов’язків громадян, а також інтересів суспільства, колективу і окремої особи²⁵.

Узагальнюючи проаналізоване вище, визначимо характерні риси соціальних послуг, основними з яких є такі :

соціальні послуги є діяльністю, але не її результатом;

надаються державними, комунальними та недержавними суб’єктами з метою розв’язання життєвих проблем осіб, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати;

можуть надаватися у формі матеріальної допомоги та соціального обслуговування безкоштовно або на платній основі (частково або повністю) відповідно до чинного законодавства;

суб’єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи (підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги);

повинні надаватися професійно підготовленими фахівцями, які отримали необхідну кваліфікацію у сфері соціальної роботи або мають підготовку, що відповідає вимогам та характеру роботи, що виконується;

соціальні послуги повинні відповідати державним стандартам – визначеним нормативно-правовим актом ЦОВВ у сфері соціальної політики змісту, обсягам, нормам і нормативам, умовам і порядку надання таких послуг, показникам їх якості;

²⁴ *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. К., НАДУ, 2010. С. 554-555.

²⁵ *Державне управління та державна служба: словник-довідник* / Уклад. О.Ю. Оболенський]. К., КНЕУ. 2005. С. 369.

відповідальність за ефективність та якість надання соціальних послуг покладається на державу, яка виконує в суспільстві соціальні функції.

Варто відмітити, що організація надання соціальних послуг значною мірою детермінована соціальною політикою, під якою в науковій літературі²⁶ розуміють : комплекс заходів, який охоплює різноманітні напрями соціальної сфери суспільства і здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту й надання соціального захисту різним верствам населення; систему управлінських, регулятивних, саморегулятивних способів і форм діяльності суб'єктів, сукупність принципів, рішень, дій, що втілюються в соціальних програмах та соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб, збалансування інтересів людини, соціальних груп суспільства, досягнення соціальних цілей, вирішення соціальних завдань, формування соціальних цінностей.

Науковець В.А. Скуратівський пропонує розглядати *соціальну політику* в двох розуміннях²⁷: *у широкому*, як систему здійснюваної в суспільстві суб'єктами (державними, громадськими та ін.) діяльності в різних способах і формах, яка базується на певних принципах, засадах і спрямована на створення умов для самореалізації соціального потенціалу людини, забезпечення оптимального функціонування і розвитку соціальних відносин; тобто соціальна політика є системою управлінських, регулятивних впливів, діяльністю суб'єктів, спрямованих на задоволення соціальних потреб, збалансування соціальних інтересів людини, груп суспільства, досягнення соціальних цілей, розв'язання соціальних завдань; *у вузькому*, як діяльність суб'єктів соціально-політичного життя, яка спрямована на забезпечення соціального захисту, соціальної безпеки людини і суспільства шляхом створення умов для формування безпечного соціального середовища людини; це передбачає розроблення та вжиття комплексу заходів щодо створення системи соціальних суспільних амортизаторів, зокрема ринкових, ризиків і формування соціальних стандартів.

Соціальна політика значною мірою визначає процес надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг. Соціальні послуги є складовою частиною соціальної політики, а метою їх надання є розв'язання певною мірою соціальних проблем, що виникають у

²⁶ *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. К., НАДУ, 2010. С. 657.

²⁷ Скуратівський В.А., Палій О.М. *Основи соціальної політики* : навч. посіб. К., МАУП. 2002. С. 5-6.

суспільстві. Держава з метою розв'язання проблем, які виникають в окремих осіб, соціальних групах, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, розробляє та здійснює соціальну політику – відповідний комплекс заходів з надання їм допомоги. Іншими словами, держава приймає на себе зобов'язання щодо забезпечення населення соціальними послугами шляхом координації та контролю за фінансуванням їх органами місцевого самоврядування, ресурсного забезпечення, забезпечення вільного доступу до даних ресурсів та застосування інших державно управлінських механізмів.

Соціальну політику також можна визначити, як комплекс заходів, який охоплює різні напрями соціальної сфери суспільства, здійснюється державними та громадськими організаціями з метою підвищення добробуту і надання соціального захисту різним верствам населення та формування ринку соціальних послуг²⁸.

2. Аналіз державних механізмів управління наданням соціальних послуг і сучасного стану їх реалізації на вітчизняному ринку таких послуг

Ключовим об'єктом державного управління системою надання соціальних послуг є отримувачі таких послуг, до яких відносять встановлені відповідно до Закону України «Про соціальні послуги»²⁹ різні соціальні групи осіб, що об'єднані за спільною соціальною, демографічною або іншою ознакою та які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання їм однотипних соціальних послуг. Такі соціальні групи можуть складати :

громадяни з інвалідністю – особи з порушенням здоров'я зі стійкими розладами функцій організму, зумовленими захворюваннями, наслідками травми або дефектами, внаслідок чого вони знаходяться у складній життєвій ситуації;

громадяни, які нездатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою та які знаходяться у складній життєвій ситуації;

діти та молодь, які знаходяться у складній життєвій ситуації;

інші встановлені законодавством соціальні групи, наприклад переміщені особи, біженці, учасники бойових дій тощо.

Перераховані вище особи, групи осіб при взаємодії з зовнішнім середовищем можуть мати обмежені для їх життєдіяльності

²⁸ *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. К., НАДУ, 2010. С 652.

²⁹ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

можливості, внаслідок чого держава взяла на себе зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їх соціальний захист шляхом надання соціальних послуг.

Відповідно до ст. 12 вказаного вище законодавчого акту сфера надання соціальних послуг розподіляється на *державний* і *недержавний сектори*. До *державного сектору* відносять суб'єкти, що надають соціальні послуги і знаходяться в державній власності, а управління ними здійснюється центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ). До *недержавного сектору* відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг. Тобто, суб'єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації, заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги. Управління недержавним сектором здійснюється у порядку, визначеному законодавством і відповідними статутами. Після проведеної децентралізації важливу роль в надання соціальних послуг та створенні регіональних ринків соціальних послуг відіграє комунальний сектор, який включає установи та заклади комунальної власності та знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування³⁰.

Ст. 12 зазначеного закону встановлено, що під час організації надання соціальних послуг центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування взаємодіють між собою, а також із суб'єктами, що надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами.

Суб'єкти системи надання соціальних послуг можна згрупувати в такі сектори :

державний, до якого входять суб'єкти, що надають соціальні послуги, які знаходяться у державній власності і підпорядковані ЦОВВ;
комунальний, який включає установи і заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги та знаходяться в підпорядкуванні відповідних органів місцевого самоврядування,

³⁰ Дубич К.В. Сучасні проблеми формування ринку соціальних послуг в Україні з обслуговування населення об'єднаних територіальних громад. Матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми соціальної роботи та соціального забезпечення: європейський та національний вимір» (27-29 травня 2021 р.). За заг. ред. С.Ю. Чернети. Луцьк, ФОП Іванюк В.П. 2021. С. 25-32. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf> (дата звернення: 22.03.2022).

наділених повноваженнями створювати такі установи, заклади та управляти ними;

недержавний, до якого відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг; управління недержавним сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами.

Незважаючи на те, що ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги»³¹ передбачено, що суб'єкти, що надають соціальні послуги на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів, втім станом на даний час, законодавством не передбачено реальну можливість надання соціальних послуг фізичними особами – підприємцями, що суттєво звужує, на ринку надання соціальних послуг, коло їх суб'єктів і знижує конкуренцію у цій системі.

До державних і комунальних соціальних установ, закладів відносяться: територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян; центри соціальних служб для молоді; центри зайнятості; центри професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів; притулки для неповнолітніх; центри соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх; будинки нічного перебування бездомних громадян; центри обліку бездомних громадян; соціальні готелі; центри соціальної адаптації; інші заклади.

Ключовими *об'єктами системи соціальних послуг* є отримувачі таких послуг – особи, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Соціальні послуги можуть надаватися таким особам, соціальним групам як за плату, так і безоплатно.

Важливими аспектами системи є: принципи надання соціальних послуг; механізми державного управління системою надання соціальних послуг, які більш ґрунтовно проаналізовано нижче. Провідна роль у розробленні, реалізації принципів і механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг належить уповноваженим органам державної влади, до основних з яких слід віднести:

центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування і реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, надання соціальних послуг (Мінсоцполітики) та його територіальні органи, які здійснюють управління, координацію у цій сфері; ЦОВВ розробляють

³¹ Про соціальні послуги: Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

проекти нормативно-правових актів, що регулюють діяльність в системі надання соціальних послуг, зокрема встановлюють гарантований мінімум соціальних послуг, затверджують державні стандарти таких послуг, ведуть реєстр надавачів соціальних послуг, координують діяльність місцевих органів влади, здійснюють моніторинг дотримання законодавства щодо надання соціальних послуг;

місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, формують пріоритети та забезпечують реалізацію державної політики в системі надання соціальних послуг; визначають потреби населення адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах, їх видах і обсягах шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин; розробляють, затверджують та фінансують комплексні регіональні цільові соціальні програми з надання соціальних послуг; здійснюють соціальне замовлення за рахунок коштів, передбачених вказаним вище Законом України для фінансування соціальних послуг; забезпечують управління, контроль та координацію діяльності надавачів соціальних послуг; здійснюють моніторинг та оцінку якості соціальних послуг.

ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг взаємодіють між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами. Важливими суб'єктами системи надання соціальних послуг є інститути не тільки держави, але й громадянського суспільства, які повинні мати право отримувати, аналізувати інформацію щодо надання таких послуг, брати участь у прийнятті відповідних рішень та здійснювати контроль за їх виконанням, моніторинг якості соціальних послуг³².

Суб'єктами системи надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг, крім зазначених вище, є: держава, суспільство, людина, соціальні інститути, політичні партії, профспілки, осередки громадських і благодійних організацій, благодійні фонди, підприємці, ЗМІ, соціальні, інші професійні працівники, зацікавлені сторони (спонсори, меценати, роботодавці, науково-дослідні організації, фахівці, що розроблюють і реалізують політику у системі надання таких послуг).

³² Differentiations of international Estimates of Poverty in Ukraine in the Coordinates of Euro Integration Policy of Sustainable Macroeconomic Development/ Lidia Karpenko, Klavdiia Dubych, Hennadii Dmytrenko, Nataliia Oliinyk/ Proceedings of the 5-th International Conference on European Integration 2020/ Ostrava: VSB-Technical University of Ostrava, 2020. PP. 379-390. (дата звернення: 22.03.2022).

Держава є ключовим суб'єктом державного управління системою надання соціальних послуг та створення ринку соціальних послуг, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в цій сфері, які реалізуються відповідними органами державної влади шляхом державного управління. Надання соціальних послуг є соціальною функцією держави, яка задля її реалізації використовує широкий спектр механізмів державного управління такими послугами. Держава має визначити умови функціонування ринку соціальних послуг та забезпечувати їх дотримання всіма суб'єктами, що надають соціальні послуги, оперативно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, які кидає сьогодення. А відтак, їй належить вирішальна роль в процесі нормативно-правового регулювання формування та функціонування ринку соціальних послуг.

Залучення інститутів державного та недержавних суспільних секторів до здійснення моніторингу та проведення комплексного оцінювання результатів на «виході» є передумовою та важливим чинником розвитку системи надання соціальних послуг. Моніторинг та оцінювання – це підсистема, результати якої є базою для розроблення, внесення змін, доповнень у ході визначення, корегування цілей ринку соціальних послуг.

Варто відмітити, що розвиток системи надання соціальних послуг, зокрема ринку таких послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання *Європейської соціальної хартії*³³, в якій: у частині 1.14 зазначено, що кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб; ст. 14 визначено, що з метою забезпечення ефективного надання соціальних послуг країни, що приєдналися до цієї хартії, зобов'язуються: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища; заохочувати окремих осіб та добровільні або інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб.

Отже, надання соціальних послуг є системним процесом, який вирізняється різними суспільними сферами, багатогранністю та складністю. А відтак, система надання таких послуг потребує відповідних

³³ Європейська соціальна хартія : Хартія Ради Європи від 03.05.1996 р. № ETS № 163. *Офіц. вісн. України*. 2006, 18 лист. (№ 40). С. 37. Ст. 2660.

ефективних механізмів та інструментів державного управління. Такі механізми мають бути:

невід’ємними складовими формування та здійснення державної політики (соціальної, економічної та ін.);

дієвими, виваженими, послідовними та адресними, тобто спрямованими на громадян, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (громадяни похилого віку, інваліди, сироти, учасники бойових дій та мирні жителі, що зазнали каліцтв на війні та ін.);

забезпечення чіткої і послідовної взаємодії ЦОБВ, органів місцевого самоврядування та громадського сектору, доступності для отримувачів таких послуг, їх охоплення, належних рівнів ефективності та якості соціальних надання (відповідно до чітко визначених державних стандартів їх якості), ефективного функціонування ринку таких послуг та системи надання таких послуг в Україні в цілому.

Функціонування системи надання соціальних послуг базується на Законі України «Про соціальні послуги»³⁴, прийнятого в 2019 р. Втім низка положень статей цього закону і до сьогодні не мають адекватного впливу на досліджувану систему, спричиняючи недостатню її ефективність. Серйозною причиною неможливості реалізувати в повній мірі положення вказаного закону, є відсутність відповідних державно-управлінських механізмів, які перебувають дотепер на стадіях розроблення, апробації або впровадження. В цьому контексті актуалізується питання здійснення аналізу механізмів державного управління системою надання соціальних послуг.

Державне управління соціальними послугами можна сегментувати в наступні два маг стальних вектора. Розв’язання державою життєво важливих проблем, потреб осіб, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати шляхом надання соціальних послуг. До другого вектору слід віднести відповідні розроблені та реалізовані державою рішення, дії, політику в системі надання соціальних послуг, формування та функціонування ринку таких послуг, процес організації і забезпечення їх реалізації, досягнуті внаслідок цього результати, їх моніторинг.

Таким чином, *механізми державного управління* – це :

способи розв’язання певної важливої проблеми, врегулювання негативного суспільного явища;

³⁴ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

державно-управлінський процес, який складається з розроблення, послідовної та поетапної реалізації відповідних засобів, важелів для досягнення цілей, визначених на науковому підґрунті.

При розробленні та реалізації механізмів державного управління важливо враховувати фактори, які комплексно впливають на процеси державного управління, які виокремлюють у такі: політичні, економічні, соціальні та інші у відповідності до основних сфер суспільної діяльності. Це означає, що механізми державного управління мають розроблятися відповідно до основних сфер суспільної діяльності та використовуватися комплексно, тобто вони мають поєднувати в собі політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління.

Досягнення визначених цілей потребує належного ресурсного забезпечення, зокрема фінансового, кадрового, інформаційного, організаційного, матеріально-технічного, яке є невід'ємною складовою механізмів державного управління. Вплив суб'єкта управління на об'єкт управління є процесом *управлінської діяльності* – певного роду суспільні відносини, через які реалізуються прямі, зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Зміст управлінської діяльності розкривається, зокрема, через поняття «цілі і завдання», «функції», «методи», «стадії», «процедури», «інструменти», «повноваження», «ефективність» та ін.³⁵

Соціальна функція є однією з важливих функцій держави, забезпечення виконання якої потребує певних державно-управлінських механізмів, зокрема: ресурсного (фінансового, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного); правового (нормативно-правове регулювання); науково-прикладного (ідеї, обґрунтування, концепції, теорії, підходи, методи, методика, прийоми, правила, регламенти тощо); інформаційного (зв'язки з громадськістю, зворотній зв'язок, ведення реєстру та бази даних отримувачів і суб'єктів, що надають певні послуги, ЗМІ); освітнього (навчання)³⁶.

Базуючись на результатах проведеного вище аналізу, автор сформулював власне визначення поняття *механізми державного управління системою надання соціальних послуг*, як сукупність практичних заходів, способів, форм, методів, принципів, інструментів за допомогою яких реалізуються державна політика в цій системі, державно-управлінські впливи, які спрямовано на врегулювання

³⁵ Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з провед. В Україні адмін. реформи. К.: Центр політ. прав. реформ, 1998. С. 53.

³⁶ Державне управління: словник-довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К., Вид-во УАДУ, 2002. С. 209-210.

процесу надання таких послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, розв'язання їхніх життєвих проблем.

Такі механізми базуються на взаємозв'язках і взаємодіях між потребами, інтересами отримувачів таких послуг, суб'єктами управління (відповідні органи влади, посадові особи) та об'єктами управління (суспільні процеси, організації, колективи, окрема людина) в цій системі.

Аналіз джерельної бази^{37,38,39,40,41} та емпіричний досвід автора дають підстави виокремити такі базові блоки механізмів державного управління системою надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг в Україні (далі – механізми): 1) фінансовий; 2) організаційний, який складається з відповідних інструментів, таких як соціальне замовлення, стандартизація, ліцензування, акредитація, супервізія та ін.

Стисло проаналізуємо вказані вище механізми, охарактеризуємо сучасний стан їх впровадження та реалізації в Україні.

Фінансовий механізм пов'язаний з процесом фінансового забезпечення системи надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг. Варто відмітити, що неефективність цього діючого в Україні механізму не дає змогу на практиці в повній мірі реалізовувати положення Закону України «Про соціальні послуги»⁴². Притаманними рисами реалізації на праці цього механізму є низький рівень адресності, вкрай неефективними, нерациональними соціальними грошовими виплатами, наданням цілої низки громіздких, непрозорих пілг та іншими анахронізмами радянської моделі соцзабез.

Парадоксальною є ситуація, яка має місце в Україні протягом останніх років: обсяги бюджетних соціальних видатків екстенсивно зросли у 2,4 рази, а недофінансування сфери соціальних послуг складає у межах 40 %, та має виражену тенденцію до збільшення. На державному та місцевому рівнях фінансування соціальних послуг

³⁷ Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / Ред. И. Фулц, М. Трейси. М., Международная организация труда. 2008. 124 с.

³⁸ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

³⁹ Соціальні послуги в Україні : сьогодення та перспективи / Т.В. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін. К., Вид-во ВК «Зірка». 2007. 52 с.

⁴⁰ Тофтїсова-Матерон Р., Дїмїтрова М., Ньюмен К. Соціальні послуги : як побудувати українську модель на європейських підходах. К., Проект ТАСІС «Посилення регіон. соц. послуг в Україні». 2006. 225 с.

⁴¹ Bullain N., Panov L. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. 123 p.

⁴² Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

здійснюється не за окремою статтею, а за різними видатковими статтями бюджету (видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, охорону здоров'я та ін.), що ускладнює визначення відповідних статистичних показників.

Серйозним недоліком фінансового механізму надання соціальних послуг є неможливість спрямування коштів з державного і місцевих бюджетів недержавним суб'єктам, що надають такі послуги. Так ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України⁴³ визначено, що бюджетні видатки на надання соціальних послуг можуть виділятися через державні програми соціального забезпечення тільки для державних установ. Разом з тим, у вказаному кодексі не передбачена можливість спрямування цих коштів до позабюджетних установ, зокрема до НДО, які є суб'єктами надання таких послуг. Іншими словами, чинне вітчизняне бюджетне законодавство базується на засадах, які передбачають надання соціальних послуг апіорі через державні бюджетні установи, що фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Застосування на практиці такого підходу у фінансовому механізмі забезпечує здебільше утримання бюджетних установ, а не адресне надання соціальних послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Такий підхід також порушує і принцип рівності сторін у міжсекторальному співробітництві та дискримінує НДО в наданні соціальних послуг. Чинний фінансовий механізм державного управління системою надання соціальних послуг порушує і принцип субсидіарності та паралізує конкуренцію та ринкові відносини у цій сфері, призводить до монопольного становища державних суб'єктів, що надають соціальні послуги, низьких рівнів якості і ефективності таких послуг. Фінансовий механізм надання соціальних послуг є проблемою, що не дає змогу реалізовувати норми ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги»⁴⁴ та потребує докорінних змін, приведення його у відповідність до європейських норм і вимог^{45,46}.

⁴³ Бюджетний кодекс України: Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010, 3 серп. (№ 59). С. 9. Ст. 2047.

⁴⁴ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

⁴⁵ Дубич К.В. Європейський досвід впровадження механізму соціального контракування соціальних послуг. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2013. Вип. 34. С. 182-191.

⁴⁶ Дубич К.В. Сучасні проблеми формування ринку соціальних послуг в Україні з обслуговування населення об'єднаних територіальних громад. Матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми соціальної роботи та соціального забезпечення: європейський та національний вимір» (27-29 травня 2021 р.). За заг. ред. С.Ю. Чернети. Луцьк, ФОП Іванюк В.П. 2021. С. 25-32. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf> (дата звернення: 22.03.2022).

Організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг утворює сукупність здійснюваних державними та недержавними інститутами організаційно-економічних впливів, які спрямовано на розвиток і підвищення ефективності функціонування цієї системи. Іншими словами, організаційний механізм визначає спосіб організації інститутів системи надання соціальних послуг та здійснення державного управління нею. Організаційний механізм тісно пов'язаний з правовими нормами, що визначають спроможність інститутів і регламентують організаційну структуру вказаної системи та можливості формування ринку соціальних послуг. Організаційний механізм державного управління системою надання соціальних послуг, який є найбільш містким порівняно з іншими механізмами, складається з відповідних інструментів, найбільш важливими з яких є наступні.

Соціальне замовлення – інструмент регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Соціальне замовлення визначено законодавством*⁴⁷ як засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі надавачів соціальних послуг для задоволення потреб осіб/сімей у соціальних послугах відповідно до результатів визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах. Соціальне замовлення або контракування є широкоживим у розвинутих країнах світу інструментом впровадження державних соціальних програм, надання соціальних послуг і розв'язання соціальних проблем. Як свідчить практика, у реаліях сьогодення соціальне замовлення, яке базується на договірних відносинах є найбільш адекватною формою реалізації соціальної політики. Соціальне замовлення оплачується *Замовником соціальних послуг*⁴⁸, як правило, за рахунок бюджетних коштів, що надаються за результатами проведеного державою (органом державної влади або органом місцевого самоврядування) відкритого конкурсного відбору (тендеру) суб'єкту, який надає соціальні послуги (юридичній особі), з подальшим укладанням між ними договору (контракту щодо надання

⁴⁷ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

⁴⁸ *Примітка.* Замовник соціальних послуг – орган виконавчої влади АРК, місцева держадміністрація (її структурний підрозділ), виконавчий орган міської (міста республіканського АРК і обласного значення) ради, що є розпорядниками бюджетних коштів та на яких покладається обов'язок з організації надання соціальних послуг чи виконання соціальних програм.

соціальних послуг). Соціальне замовлення є ефективним інструментом демонополізації ринку соціальних послуг і розподілу замовлень щодо їх виконання на конкурсній основі. Неодмінною умовою соціального замовлення є делегування визначеним організаціям ресурсів, повноважень в обсягах, достатніх для реалізації доручених соціальних послуг, а також взяття ними на себе зобов'язань, несення відповідальності за ефективність і якість їх надання.

Ефективність реалізації в системі надання соціальних послуг соціального замовлення в значній мірі залежить від *управління якістю таких послуг*, інструмент організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг, який базується на сукупності певних методів і видів діяльності оперативного характеру, яке застосовується керівництвом для виконання вимог до рівня якості таких послуг. У цьому контексті важливим є питання визначення відповідними показниками відносних характеристик якості соціальних послуг, що дає змогу порівнювати їх фактичні значення з нормативними та на цій основі здійснювати управлінський вплив на систему надання соціальних послуг в частині підвищення рівня якості таких послуг.

Ліцензування, яке регулюється Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁴⁹, є важливим державно-управлінським інструментом, що забезпечує державний контроль і регулювання господарської діяльності, здійснюваної державними, комунальними і недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги. Ліцензування в системі надання соціальних послуг полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій, веденні ліцензійних справ і ліцензійних реєстрів, контролі за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов. Ліцензія є документом дозвільного характеру, який дає суб'єкту право на надання певної соціальної послуги, яке відповідно до законодавства підлягає обмеженню.

Ліцензування встановлює визначені законом або відповідним підзаконним актом певні критерії (пов'язаних з його управлінням, внутрішнім розпорядком, інфраструктурою, безпекою та гігієною людини, фінансовим менеджментом та ін.) та вимоги суб'єктам, що надають соціальні послуги, які вони повинні виконувати. Ліцензування є одним із ключових інструментів в формуванні та функціонуванні ринку соціальних послуг в нашій державі. Втім, і цей інструмент не запроваджено в систему надання соціальних послуг в Україні.

⁴⁹ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. 5 черв. (№ 23). С. 1234. Ст. 158.

Прогалини і недоліки в регулюванні сфери ліцензування, такі як відсутність чи недостатність контролю з боку держави та органів місцевого самоврядування за суб'єктами, що надають соціальні послуги, містять у собі небезпеку для здоров'я і життя громадян, що отримують такі послуги, можуть призвести до поглиблення кризи недовіри населення до органів влади, спричинити інші явища та наслідки, які негативно позначаються на розвитку суспільства. Система ліцензування з нечітко визначеними критеріями і стандартами надання соціальних послуг є також сприятливим середовищем для проявів бюрократизму та корупції.

Ліцензування за своєю сутністю є певним трампліном, який дає право здійснювати господарську діяльність на ринку соціальних послуг тим суб'єктам господарювання, які відповідають вставленим державою критеріям і надавати послуги певної якості відповідно до державних мінімальних стандартів. З точки зору економіки при завищенні цих критеріїв і стандартів система ліцензування обмежує вхід суб'єктів, що надають соціальні послуги на ринок, а при їх заниженні – не відповідає потребам суспільства. З точки зору управління державою варто відмітити, що в багатьох країнах світу національна система ліцензування є показником рівня відкритості та прозорості системи державного управління. Практика також переконливо свідчить, що система ліцензування з нечітко визначеними критеріями і стандартами надання соціальних послуг є сприятливим середовищем для бюрократичних проявів і корупційних правопорушень. Саме тому підхід до запровадження ліцензування в системі надання соціальних послуг має базуватися на науково-теоретичному підґрунті, бути виваженим та мати практичну доцільність.

На даний час реалізація положень Закону України «Про соціальні послуги»⁵⁰ «паралізована» з причини неможливості надання соціальних послуг суб'єктами, що надають такі послуги на підставі ліцензії. Серед дослідників і фахівців у цій сфері немає загальноприйнятого підходу до ліцензування (визначення критеріїв, *ліцензійних умов*⁵¹, процедури видачі ліцензій та ін.), а дискусії стосовно доцільності впровадження інструменту ліцензування та його правового врегулювання ведуться і

⁵⁰ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

⁵¹ *Примітка*. Ліцензійні умови (відповідно до Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності») – це нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог до провадження господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії.

досі. Результатом таких диспутів має стати внесення відповідних змін і доповнень до законодавства.

Запровадити ліцензування в систему соціальних послуг, що дозволило б розвинути ринок таких послуг на прозорій і доступній основі неможливо із-за причини не впровадження в практику, а в деяких випадках за відсутності *державних стандартів соціальних послуг*, іншого інструменту який залишається недостатньо не врегульованим на правовому рівні. Іншими словами ліцензуванню соціальних послуг має передувати розроблення та впровадження державних стандартів таких послуг, які мають визначити мінімальні вимоги надання таких послуг і прийнятну їх якість відповідно до яких і має здійснюватися ліцензування.

Стандарт соціальної послуги – це опис змісту, ознак, загальні принципи, характеристики та обсяги послуги, правил і вимог до процесу (процедури) її надання, які затверджено відповідним нормативно-правовим актом. Стандарти соціальних послуг мають гарантувати дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, незалежно від форми їхньої власності, мінімальні (обов'язкові) показники якості. Держава має встановити відповідні стандарти, які мають визначити мінімальні вимоги надання соціальних послуг та прийнятну їх якість відповідно до яких і має здійснюватися ліцензування.

Стандартизація соціальних послуг – це спільна діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що надають соціальні послуги, яка спрямована на впорядкування процесу надання соціальних послуг, досягнення та дотримання встановленого рівня їх якості шляхом встановлення норм, вимог і положень для їх використання в ході реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг.

Державна стандартизація соціальних послуг – це: державно-управлінський інструмент забезпечення прав *отримувачів соціальних послуг*⁵²; інструмент перевірки та оцінки якості соціальних послуг суб'єктів, що їх надають; передумова для підвищення рівня якості соціальних послуг, розвитку відповідного ринку, стимулювання на ньому конкуренції та ін. Відповідно до ст. 15 п. 3 Закону України «Про соціальні послуги»⁵³ державні стандарти соціальних послуг та порядок їх розроблення затверджуються центральним органом виконавчої

⁵² *Примітка. Отримувачі соціальних послуг* – особи/сім'ї, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, яким надаються соціальні послуги.

⁵³ Про соціальні послуги: Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Вказаним законодавчим актом визначено іншого інструменту державного управління наданням соціальних послуг, а саме *супервізії* як професійної підтримки працівників, які надають соціальні послуги, спрямованої на подолання професійних труднощів, аналіз та усунення недоліків, вдосконалення організації роботи, стимулювання мотивації до роботи, дотримання етичних норм та стандартів надання соціальних послуг, запобігання виникненню професійного вигорання, забезпечення емоційної підтримки. Методичні рекомендації щодо супервізії затверджуються ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Акредитація певного виду соціальних послуг – інструмент, який має змогу здійснювати оцінювання на основі встановлених законом або відповідним підзаконним актом стандартів. Якщо така послуга відповідає мінімальним стандартам, спеціальний орган, акредитує таку послугу. Акредитація соціальної послуги означає надання суб'єкту, що надає соціальну послугу (провайдеру) офіційного дозволу (або заборону) надавати певну соціальну послугу та права на отримання державного фінансування певної соціальної послуги. Цей інструмент може також включати вимоги до обслуговуючого персоналу.

Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги»⁵⁴ надання базових соціальних послуг забезпечують Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, районні, районні в містах Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення, а також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад і визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом. Пунктом 2 ст. 1 вказаного закону передбачено визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах – збір, узагальнення та аналіз інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці вразливих груп населення, осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, про їхні потреби у соціальних послугах, на основі результатів яких приймаються управлінські рішення щодо організації надання таких послуг.

⁵⁴ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

З аналізу статей зазначено закону видно, що він врахував сучасні реалії децентралізації і адміністративно-територіальну реформу, але в ньому не виписано механізми та інструменти їх реалізації. На думку автора, запровадження на ринку соціальних послуг такого інструменту як соціального замовлення, яке базується на поступовому делегуванні від органів державної влади повноважень та ресурсів до інститутів громадянського суспільства і підприємницького сектору, частини соціальних та інших функцій, якими перевантажені державні інституції є ефективним інструментом формування та регулювання ринку соціальних послуг на прозорій і конкурентній основі, що, в свою чергу, забезпечить підвищення рівня їх якості.

На превеликий жаль, хоч нова редакція (2019 р.) Закону України «Про соціальні послуги»⁵⁵ і регламентує цілу низку нововведень, зокрема соціальне замовлення (ст. 26), але в ньому увага акцентована тільки на державному та комунальному секторі і не згадується приватний та недержавний сектори, не піднімається питання про формування ринку соціальних послуг.

Ринок соціальних послуг у різних регіонах України розвивається неоднаково. Проаналізувавши його, нами зроблено висновок що соціальні послуги з психологічного, юридичного, педагогічного, побутового, соціального та медичного обслуговування, громадського харчування, торгівлі, рекреаційного відпочинку на ринку послуг пройшли шлях найбільшого розвитку та якості обслуговування⁵⁶.

Слід зазначити, що приблизно 80% ринку соціальних послуг функціонує на неринкових відносинах, зокрема в таких сферах, як освіта, медицина, культура, де ринкові відносини мають обмежені можливості і свою специфіку. Це пояснюється частково тим, що в цих суспільних сферах присутній неринковий сектор, представлений різними державними та комунальними закладами, установами, соціальних службами тощо. Закон України «Про соціальні послуги»⁵⁷ робить акцент на неприбутковості соціальних послуг.

Територіальні особливості ринку соціальних послуг тісно пов'язані з територіальним розміщенням населення за адміністративно-

⁵⁵ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

⁵⁶ Дубич К.В. Сучасні проблеми формування ринку соціальних послуг в Україні з обслуговування населення об'єднаних територіальних громад. Матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми соціальної роботи та соціального забезпечення: європейський та національний вимір» (27-29 травня 2021 р.). За заг. ред. С.Ю. Чернети. Луцьк, ФОП Іванюк В.П. 2021. С. 25-32. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf> (дата звернення: 22.03.2022).

⁵⁷ Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

територіальним розподілом. Відповідно до проведеної адміністративно-територіальної реформи та створення ОТГ можна констатувати, що на сьогодні їх об'єднання дало змогу одним громадам самоствердитись, отримати більші можливості та ресурси для розвитку, благоустрою та соціального захисту населення і забезпечення їх відповідним спектром соціальних послуг, їх відносять до типу самодостатніх ОТГ, де є всі можливості створити ринок соціальних послуг і запровадити соціальне замовлення як інструмент цього ринку інші позбавлені будь якої можливості для розвитку із-за відсутності всього, що перераховано вище. Існують два типи адміністративно-територіального розселення: компактне та депресивне. ОТГ з компактним розселенням та наявністю всього, що необхідно для розвитку почувається комфортно в тому числі і забезпеченні населення необхідними соціальними послугами. Інші ОТГ *депресивного* типу, населені пункти(села, хутори тощо) які не мають достатнього транспортного сполучення, низьку щільність населення та великий відсоток людей похилого віку, відсутність матеріальних та природних ресурсів, знаходяться в значній відстані один від одного, взаємодія між ними неактивна, відчутність занедбаності та безперспективності в соціально-економічному розвитку, а відтак і неможливістю забезпечувати соціальними послугами своє населення відповідно до стандартів гарантованих державою⁵⁸.

З огляду на викладене вище, можна стверджувати, що і ринки соціальних послуг в таких ОТГ будуть мати ознаки самодостатнього та депресивного типів. В умовах компактного ринку соціальних послуг забезпечення населення ними може відбуватись у межах міського району, міста, селища або ряду селищ. Соціальна політика на компактному ринку соціальних послуг включає розробку та надання послуг населенню стаціонарними установами, закладами, соціальними службами, які розміщені або створюються по потребі в ОТГ. В основі розробки соціальної політики ОТГ знаходиться вивчення попиту на соціальні послуги, характерні для цієї території, яка сегментується відповідно до демографічних, економічних, соціальних, екологічних та інших показників, а процес надання соціальних послуг залежить від визначених потреб та щільності населення на території ОТГ.

Ринок соціальних послуг в депресивній ОТГ має багато складнощів в забезпеченні населення такими послугами із-за недостатності

⁵⁸ Дубич К.В. Сучасні проблеми формування ринку соціальних послуг в Україні з обслуговування населення об'єднаних територіальних громад. Матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми соціальної роботи та соціального забезпечення: європейський та національний вимір» (27-29 травня 2021 р.). За заг. ред. С.Ю. Чернети. Луцьк, ФОП Іванюк В.П. 2021. С. 25-32. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf> (дата звернення: 22.03.2022).

економічних та технічних ресурсів, кадрового забезпечення тощо. Надання соціальних послуг відбувається за допомогою мобільних бригад, які забезпечують населенню базові соціальні послуги в залежності від потреб у визначений графік роботи. В такій громаді ринок соціальних послуг може мати кілька локальних ринків розміщених на відстані один від одного, надаючи тільки ті послуги, які вони здійснюють. Складності транспортного сполучення населених пунктів депресивного ОТГ позначаються на рівні забезпечення потреб в соціальних послугах споживачів ринку⁵⁹.

Важливим інструментом забезпечення населення ОТГ соціальними послугами є соціальне замовлення. Аналіз зарубіжного досвіду соціального замовлення, набутого в таких країнах, як Угорщина, Польща, Чехія, Румунія, Словаччина свідчить, що передумовами впровадження даного інструменту державного управління були фінансова скрута, яка охопила вказані країни, та вступні до Євросоюзу вимоги щодо досягнення відповідних норм і стандартів у соціальній сфері. Це змусило уряди цих держав вдатися до активного пошуку ефективних шляхів реформування соціальної сфери, модернізації соціальної політики. Можна виокремити такі основні напрями, які є спільними в ході проведення у вказаних країнах реформ сфери надання соціальних послуг:

роздержавлення (демонополізація) соціальної сфери, визначення видів соціальних послуг, які можуть ефективно і якісно надаватися громадянам недержавними організаціям, та делегування їм повноважень і ресурсів у необхідних для цього обсягах, покладання на них відповідних обов'язків і відповідальності;

формування ринку соціальних послуг забезпечення дотримання реальних умов конкуренції між суб'єктами їх надання, що супроводжувалося підвищенням якості даних послуг та зниженням витрат на їх надання; заощаджені кошти держава спрямовувала на інші соціальні потреби; створення державою для суб'єктів надання послуг сприятливих умов для інвестування ресурсів у соціальну сферу;

комплексний підхід до впровадження системи соціального замовлення, який передбачав інноваційні, поширені в розвинутих країнах світу форми взаємодії держави з неприбутковими організаціями, покращення їх фінансування, власної господарської діяльності тощо⁶⁰.

⁵⁹ Там само.

⁶⁰ Соціальне замовлення в Україні : досвід 10 років впровадження : Зб. аналіт. та нормативно-метод. Матеріалів. [Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника]. Одеса, Євродрук, 2011. С. 15-16.

Аналізуючи сучасну систему надання соціальних послуг населенню України та формування ринку таких послуг на даний час, автором дослідження не враховано проблем та колізій що існують на ринку соціальних послуг у зв'язку зі вторгненням Російської Федерації в Україну та окупацією нею окремих її територій. Це в багатьох випадках суттєво ускладнює або навіть унеможливує надання соціальних послуг населенню з причин переселення населення, відсутності мережі соціальних служб, офіційних статистичних даних про потреби в таких послугах на визволених та окупованих територіях в стадії проведення військових дій. А відтак, автор залишає за собою право провести повноцінне наукове дослідження на конкретних офіційних статистичних даних на визначену тематику після перемоги України над агресором.

Результати, які отримані в ході проведеного вище дослідження, дають підстави зробити такі **висновки:**

1. Аналізом джерельної бази дослідження виявлено, що незважаючи на наявний у вітчизняних дослідників інтерес до вивчення питань надання соціальних послуг, аспекти формування ринку таких послуг, механізмів державного управління такими послугами аналізуються в науковій літературі побіжно, дотично або фрагментарно. Теоретико-методологічні прогалини, які існують у напрацьованій теоретичній базі щодо надання соціальних послуг та формування ринку таких послуг, недостатність науково-теоретичного обґрунтування механізмів та інструментів державного управління такими послугами та безсистемність та непослідовність в модернізації системи надання соціальних послуг не дають змогу реалізовувати на практиці положення Закону України «Про соціальні послуги» повною мірою.

2. Аналізом встановлено, що соціальні послуги є складовою соціальної функції держави, яка полягає в обслуговуванні осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги; забезпечення реалізації прав, свобод людини та громадянина, державних соціальних гарантій і зобов'язань, визначених правовими актами, дотримання принципу соціальної справедливості; соціальні послуги є сферою діяльності відповідних уповноважених державою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які наділені ресурсами та несуть відповідальність за ефективність, якість і вчасність їх надання.

3. Визначено державні механізми та інструменти управління наданням соціальних послуг та ринком таких послуг: фінансовий; організаційний (соціальне замовлення, ліцензування, стандартизація,

супервізії, акредитації соціальних послуг та ін.). Запропоновано визначення поняття «механізми державного управління системою надання соціальних послуг», як сукупності практичних способів, методів, принципів, інструментів за допомогою яких реалізуються державно-управлінські впливи в системі надання соціальних послуг, які спрямовані на врегулювання процесу їх надання.

4. Визначено сутність терміну «*ринку соціальних послуг*», як комплексу економічно-правових відносин, що формуються в площині послуг: соціальних, психологічних, правових, медичних, педагогічних тощо і реалізуються в процесі задоволення необхідного попиту в таких послугах різних категорій населення, що опинились в складних життєвих обставинах та забезпечує їх надання відповідної якості та в прозорій конкуренції; «соціальне замовлення» можна розкрити як договірні відносини між державою і недержавним суб'єктом, що надає соціальні послуги населенню за рахунок фінансування (з державного або місцевого бюджетів) на основі проведення відкритого конкурсного відбору (тендеру). Вивчення зарубіжного досвіду соціального замовлення, напрацьованого в окремих країнах Євросоюзу (Угорщина, Польща, Чехія, Румунія та Словаччина) свідчить, що передумовами впровадження даного інструменту державного управління були фінансова скрута та вступні до Євросоюзу вимоги щодо досягнення відповідних норм і стандартів у сфері соціальних послуг.

5. Обґрунтовано, що дослідити стан надання соціальних послуг та функціонування ринку таких послуг у сучасних умовах війни та відсутності офіційних статистичних даних на державному і регіональному рівнях видається неможливим.

АНОТАЦІЯ

Дослідженням встановлено, що держава є ключовим суб'єктом державного управління системою надання соціальних послуг та створення ринку таких послуг, яка має виконувати координуючу та організуючу роль у врегулюванні суспільних відносин, процесів у цій системі. Держава порівняно з недержавними інститутами має значно ширші владні повноваження в цій сфері, які реалізуються відповідними органами державної влади шляхом державного управління. Держава з метою надання соціальних послуг, яке відноситься до її соціальної функції, використовує широкий спектр механізмів державного управління соціальними послугами.

Базуючись на результатах проведеного вище аналізу, автор сформулював власне визначення поняття *механізми державного управління системою надання соціальних послуг*, як сукупність

практичних заходів, способів, форм, методів, принципів, інструментів за допомогою яких реалізуються соціальна політика в цій системі, державно-управлінські впливи, які спрямовано на врегулювання процесу надання таких послуг. Ідентифіковано та класифіковано механізми та інструменти державного управління системою надання соціальних послуг та ринком таких послуг : фінансовий; нормативно-правовий; організаційний (соціальне замовлення, ліцензування, стандартизація та акредитація соціальних послуг). Ринок соціальних послуг – це комплекс економічно-правових відносин, що формуються в площині послуг: соціальних, психологічних, правових, медичних, педагогічних тощо і реалізуються в процесі задоволення необхідного попиту в таких послугах різних категорій населення, що опинились в складних життєвих обставинах та забезпечує їх надання відповідної якості та в прозорій конкуренції. На даний час дослідити стан надання соціальних послуг та функціонування ринку таких послуг в Україні в умовах війни та відсутності офіційних статистичних даних на державному та регіональному рівні неможливо.

Література

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010, 3 серп. (№ 59). С. 9. Ст. 2047.
2. Головатий М. Ф., Панасик М. Б. Соціальна політика і соціальна робота : Термінологічно-понятійний словник. К., МАУП, 2005. 506 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський]. К., КНЕУ. 2005. 480 с.
4. Державне управління: словник-довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К., Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
5. Дубич К. В. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення України. *Соціальна робота і сучасність : теорія та практика* : VII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16-17 трав. 2012 р.) / уклад. : Б.В. Новіков, Л. М. Димитрова. К., КТУУ «КПП». 2012. С. 307-309.
6. Дубич К.В. Сучасні проблеми формування ринку соціальних послуг в Україні з обслуговування населення об'єднаних територіальних громад. Матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми соціальної роботи та соціального забезпечення: європейський та національний вимір» (27-29 травня 2021 р.). За заг. ред. С.Ю. Чернети. Луцьк, ФОП Іванюк В.П. 2021. С. 25-32. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/16.pdf> (дата звернення: 22.03.2022).

7. Дубич К.В. Європейський досвід впровадження механізму соціального контрактування соціальних послуг. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2013. Вип. 34. С. 182-191.

8. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. К., НАДУ, 2010. 820 с.

9. Європейська соціальна хартія : Хартія Ради Європи від 03.05.1996 р. № ETS № 163. *Офіц. вісн. України*. 2006, 18 лист. (№ 40). С. 37. Ст. 2660.

10. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з провед. в Україні адмін. реформи. К. : Центр політ. прав. реформ, 1998. 62 с.

11. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / Ред. И. Фулц, М. Трейси. М., Международная организация труда. 2008. 124 с.

12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III. *Офіц. вісн. України*. 2000, 14 квіт. (№ 13). С. 31. Ст. 505 (дата звернення: 22.03.2022).

13. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. 5 черв. (№ 23). С. 1234. Ст. 158.

14. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12. *Офіц. вісн. України*. 2004, 30 січня (№ 2). Ст. 42 (дата звернення: 22.03.2020).

15. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України, Програма від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. *Офіц. вісн. України* : офіц. вид. 2014, 30 груд., № 102. С. 7. Ст. 3005 (дата звернення: 22.03.2022).

16. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV. *Офіц. вісн. України*. 2003, 1 серп., № 29. С. 52. Ст. 1435 (дата звернення: 22.03.2022).

17. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. № 2671-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2019, 03 трав. № 34. С. 107. Ст. 1199 (дата звернення: 22.03.2022).

18. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Офіц. вісн. України*. 2015, 23 січ. (№ 4). С. 8. Ст. 67 (дата звернення: 22.03.2022).

19. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. К., Центр громад. експертизи. 2009. 104 с.

20. Скуратівський В.А., Палій О.М. *Основи соціальної політики* : навч. посіб. К., МАУП. 2002. 200 с.

21. Соціальне замовлення в Україні : досвід 10 років впровадження. Зб. аналіт. та нормативно-метод. матеріалів / Під редакцією В.І. Брудного, А.С. Крупника. Одеса, Євродрук, 2011. 56 с.

22. Соціальні послуги в Україні : сьогодення та перспективи / Т.В. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін. К., Вид-во ВК «Зірка». 2007. 52 с.

23. Тофтїсова-Матерон Р., Дімітрова М., Ньюмен К. Соціальні послуги : як побудувати українську модель на європейських підходах. К., Проект ТАСІС «Посилення рег. соц. послуг в Україні». 2006. 225 с.

24. Bullain N., Panov L. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. 123 p.

25. Differentiations of international Estimates of Poverty in Ukraine in the Coordinates of Euro Integration Policy of Sustainable Macroeconomic Development/ Lidiia Karpenko, Klavdiia Dubych, Hennadii Dmytrenko, Nataliia Oliinyk/ Proceedings of the 5 th International Conference on European Integration 2020/ Ostrava: VSB-Technical University of Ostrava, 2020. PP. 379-390 (дата звернення: 22.03.2022).

Information about the author:

Dubych Klavdiya Vasylivna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Health Management
Shupyk Healthcare National University
9, Dorogozhytska Str., Kyiv, 04112, Ukraine
ORCID ID: 0000-0002-3409-8179