

Ільчук Л.І.,

кан. політ. наук, доцент, заслужений працівник
соціальної сфери України, заступник директора
Науково-дослідного Інституту праці і зайнятості населення
Мінсоцполітики і НАН України з наукової роботи
ili_59@i.ua

Ильчук Л.И.,

кан. полит. наук, доцент, заслуженный работник
социальной сферы Украины, заместитель директора
Научно-исследовательского
Института труда и занятости населения
Минсоцполитики и НАН Украины по научной работе

Ilchuk L.I.

Candidate of Political Science, Associate Professor,
Honored Worker the social sphere of Ukraine, deputy director
Research Institute of Labor and Employment
Ministry of Social Policy and NAS of Ukraine

**РОЗВИТОК СИСТЕМИ ІНТЕГРОВАНИХ СОЦІАЛЬНИХ
ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
(НА ПРИКЛАДІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД)**

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ
УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН)**

**DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INTEGRATED SOCIAL
SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION (ON
THE EXAMPLE OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES)**

У статті проаналізовано стан і необхідність розвитку системи інтегрованих соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації. Уточнено поняття «інтегровані соціальні послуги». Наведено переваги їх запровадження в громадах із врахуванням як світового, так і вітчизняного досвіду. Запропоновано формат роботи для єдиних Центрів надання соціальних послуг.

В статье анализируется состояние и необходимость развития системы интегрированных социальных услуг в объединенных территориальных общинах в условиях децентрализации. Определено понятие «интегрированные социальные услуги» и представлена их характеристика. Приведены преимущества их внедрения в общинах с учетом как мирового, так и отечественного опыта. Предложено формат работы для единых центров предоставления социальных услуг.

The article analyzes the state and necessity of the development of the system of integrated social services (hereinafter IWP) in the united territorial communities in the conditions of decentralization. The purpose of the article is to improve the concept of "integrated social services" and the need for their implementation at the level of the united territorial communities. The scientific novelty is based on the substantiated advantages of implementing IWI communities, taking into account both world and national experience. The proposed formats of the work of the Unified Centers can be used by specialists in their practical activities, and by scholars for further scientific research in the field of social policy.

Ключові слова. Соціальна послуга; інтегровані соціальні послуги; інтеграція; децентралізація; об'єднана територіальна громада; стратегія; система соціальних послуг; деінституалізація; громада; мультидисциплінарна команда.

Ключевые слова. Социальная услуга; интегрированные социальные услуги; интеграция; децентрализация; объединенная территориальная община; стратегия; система социальных услуг; деинституализация; общество; мультидисциплинарная команда.

Keywords. Social service; integrated social services; integration; decentralization; united territorial community; strategy; system of social services; deinstitutionalization; society; multidisciplinary team.

Вступ. Серед значної кількості реформ, які проводяться в Україні, однією із пріоритетних є децентралізація, яка спрямована на створення відкритого, прозорого і ефективного управління на місцевому рівні, забезпечення якості та доступності послуг у всіх сферах життя громади, у тому числі у соціальній сфері (надання соціальних послуг). На шляху розвитку системи соціальних послуг в умовах децентралізації постають такі пріоритети, як посилення уваги до кожного клієнта, комплексність надання соціальних послуг, їх адресність, доступність та результативність. Це можливо за умови інтегрованого підходу до здійснення соціального обслуговування населення на рівні громади. Це процес, у рамках якого певна громада забезпечує умови для реалізації максимального соціального потенціалу кожного індивіда — члена цієї громади. При цьому інтеграція, насамперед, спрямована на покращення співпраці між соціальними інституціями, що функціонують у громаді (службою у справах дітей, відділами освіти, охорони здоров'я, управліннями соціального захисту, неурядовими організаціями, закладами освіти, культури, охорони здоров'я тощо).

На сьогодні проблемам теоретичного та наукового осмислення надання інтегрованих соціальних послуг (далі ІСП) в умовах децентралізації приділяється не достатньо уваги. Наразі в Україні така практика не є популярна в об'єднаних громадах, адже держава знаходиться в «перехідному періоді», і все ще функціонують районні та обласні заклади, які виконують необхідні соціальні функції, а громадам, для надання соціальних послуг своїм мешканцям, дешевше перераховувати цим закладам субвенції. Такий механізм дешевший для бюджетів, але забирає можливість у громади контролювати, і впливати на процес надання соціальних послуг своїм жителям. Зазвичай робота ведеться поверхово, за радянською системою, і деякі представники дійсно незахищених верств населення залишаються наодинці зі своїми проблемами. Для чіткішого розуміння зазначеної проблеми громадськими, міжнародними організаціями та науковцями (Бюро соціальних і політичних розробок; МБФ «Карітас України»; Представництво ЮНІСЕФ в Україні, НДІ ПЗН Мінсоцполітики та НАН України тощо) вивчається досвід інших держав щодо зазначеної проблеми.

Довідково. Автор статті у 2016 році особисто вивчав систему інтегрованих соціальних послуг у містах Армавір та Єреван (Вірменія) і Тбілісі та Кутаїсі (Грузія) в рамках Східного партнерства (тематична платформа робочої групи №5 — соціально-трудова політики та соціальний діалог). У Вірменії центри надання інтегрованих соціальних послуг є практично в усіх районних центрах, створюються за рахунок Світового банку, фінансуються за рахунок держави та в одному місці надаються такі послуги: пенсійні; зайнятості; МСЕК;

соціальна допомога тощо. Наразі проводиться робота щодо децентралізації соціальних послуг. У Грузії децю подібна ситуація, повноваження поступово передаються місцевим громадам, але фінансування залишається державним. Дана стаття не має за мету детального розкриття досвіду цих країн, що може послужити для подальших наукових розвідок.

Значну роботу з даного питання проводить Мінсоцполітики (управління у справах людей похилого віку та надання соціальних послуг). Міністерство розпочало підготовку нової Концепції інтегрованої системи соціального захисту населення на рівні об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ) у контексті реформ децентралізації та деінституалізації. В НДІ ПЗН Мінсоцполітики і НАН України в рамках роботи Координаційно-експертної ради з питань соціальної політики проводяться зустрічі експертів з питань соціальних послуг. Результатами таких зустрічей є напрацювання пропозицій для Мінсоцполітики, ОТГ щодо запровадження системи надання ІСП і створення єдиних Центрів надання ІСП.

В науковому середовищі більше уваги приділяється: розвитку *інтегрованих соціальних служб* — І.Д. Зверева, Ж. В. Петрочко; підходи щодо організації діяльності інтегрованих соціальних служб у громадах розкриває Ю. В. Попик; аналізу діяльності інтегрованих соціальних служб за напрямками присвячені навчальні посібники, публікації в Інтернет-виданнях тощо; питання надання ІСП на рівні ОТГ розглядаються з представниками ОТГ по регіонам на семінарах, які проводить Мінсоцполітики, громадські, Міжнародні організації та науковці.

Постановка завдання. На сьогодні чіткого наукового осмислення проблеми щодо ІСП в Україні не має. Саме тому, автором статті пропонується розглянути з наукової точки зору: сутність категорії «інтегровані соціальні послуги» їх значення для проведення соціальної політики в умовах децентралізації; показати доцільність і необхідність їх запровадження на рівні ОТГ; охарактеризувати основні завдання ІСП на рівні ОТГ, що і є метою даної статті.

Результати дослідження. Термін «інтеграція» охоплює не один, а низку підходів і методів для досягнення більшої координації та ефективності між різними службами, головним чином, з метою досягнення оптимальних результатів для отримувачів послуг. У процесі інтеграційної роботи не існує «один підхід для всіх», тому багато чого залежить від конкретних обставин і можливостей. Також доцільно визначитись з пріоритетністю витрат. Зазначені підходи та методи включають: послуги координації, співпраці, партнерства, міжвідомчу взаємодію тощо. Таким чином, «інтеграція» осмислюється як континуум або сходи інтеграції, за допомогою методів, обраних для задоволення конкретних потреб за певних обставин і можливостей. Існують різні визначення терміна «інтеграція» — у найповнішому розумінні інтеграція передбачає єдину систему планування соціальних послуг та/або забезпечення, яка впроваджується і управляється разом з партнерами, наприклад опікунські органи, які залишаються юридично незалежними. Єдина система для конкретної служби буде об'єднувати управління, бюджет, розміщення, адміністрування і базу даних, а також буде застосовуватися на кожному рівні інтеграції (команда, служба або організація).

Інтегровані послуги — концепція надання послуг, в якій окремі блоки послуг скоординовані між собою і яка спрямована на забезпечення економічної ефективності, поліпшення якості та підвищення рівня задоволеності отримувачів.

чів і надавачів. Засоби для досягнення цієї мети включають зниження неефективності в системах (медичній, освітній, соціального захисту), підвищення безперервності, адаптація послуг у процесі надання допомоги та розширення прав і можливостей отримувачів послуг. Вони представляють собою набір послуг, які доступні для певної групи населення в даній географічній зоні, або для населення даної територіальної громади, та об'єднані в рамках єдиного органу прийняття рішень (однією службою або організацією).

У теорії соціальної роботи інтегрований підхід розглядається як спосіб ставлення до індивіда та ведення справ стосовно нього, в ході застосування якого не тільки індивід адаптується до громади, але й громада робить необхідні кроки, докладає певних зусиль, аби пристосуватися до нього. Беручи за основу своєї діяльності інтегрований підхід, інституції соціальної сфери громади змінюють переконання і цінності, принципи та організаційно-методичні засади своєї роботи, що виводить їх на вищий рівень розуміння проблем клієнтів, якісного реагування на їхні потреби. В інтегративній ситуації, як правило, турботу про члена громади, котрий потребує допомоги, бере на себе особа, яка представляє його інтереси і водночас від імені громади є виконавцем адресних, комплексних послуг, різних видів підтримки, що може надати йому ця спільнота. Даний підхід передбачає створення і забезпечення функціонування таких соціальних служб, які б спеціалізувалися на наданні адресних послуг клієнтам певних категорій і здійснювали свою діяльність у тісній взаємодії з усіма інституціями громади. Соціальні працівники таких служб можуть ініціювати створення комплексу нових послуг і надання їх у різних галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. Таким чином, в основі визначення *інтегрованих послуг* лежить принцип комплексності надання послуг, максимально зосереджених в одному місці, територіальна зручність для клієнтів. Спектр цих послуг може бути різним, але в будь-якому випадку він повинен охоплювати проблеми цільових груп. Важливим чинником надання інтегрованих послуг є орієнтація на потреби клієнтів і гнучкість переліку пропонованих послуг залежно від зміни цих потреб. Залучення різних фахівців і служб вимагає створення дієвого механізму командної роботи в рамках мультидисциплінарної команди, а також фахової інтеграції.

Інтегровані соціальні послуги включають в себе комплексне надання послуг соціального захисту, на рівні громади — єдина для клієнтів контактна особа, яка приводить їх до повного пакету соціальних послуг, що надаються постачальниками, таким чином забезпечуючи якісно покращений процес надання послуг. Отже, ІСП передбачають комплексне, скоординоване надання соціальних, освітніх, медичних тощо послуг. ІСП — комплексне надання послуг соціального захисту.

Законом України «Про соціальні послуги» в ст. 3 одним з основних принципів надання соціальних послуг визначено *комплексність*. Співробітники спеціалізованих соціальних служб надають клієнтам соціально-економічні, соціально-педагогічні, соціально-психологічні, медико-соціальні, юридичні, інформаційні та інші послуги [1]. Набір і зміст соціальних послуг визначаються особливостями діяльності кожної зі спеціалізованих служб, що входять до складу інтегрованих соціальних служб. Одним із механізмів, що забезпечують ефективність соціальної роботи інтегрованих служб, є нормативно-правове регулюван-

ня їхньої діяльності [2—8]. У Проекті «Стратегії розвитку системи соціальних послуг в Україні на період до 2022 року» зазначено про необхідність розвитку ІСП у територіальних громадах. У принципах реалізації Стратегії також зазначається комплексність. Основними напрямками і шляхами реалізації Стратегії визначено, зокрема, такі: вдосконалення механізмів взаємодії установ та закладів, що надають соціальні послуги, з територіальною громадою, освітніми закладами, закладами охорони здоров'я, громадськими організаціями; впровадження інноваційних (інтегрованих) соціальних послуг за місцем проживання осіб/сімей, як альтернативи послугам з догляду в стаціонарних інтернатних закладах; забезпечення роботи виїзних мультидисциплінарних команд і виїзних прийомів спеціалістів органів соціального захисту населення для комплексного вирішення проблем; забезпечення комплексного розв'язання соціальних проблем вразливих груп населення шляхом застосування принципу «єдиного вікна»; створення на базі придатних до використання будівель соціального призначення, передусім у сільській місцевості, інтегрованих соціальних центрів для задоволення комплексу культурних, освітніх, медичних, соціальних, комунікативних та інформаційних потреб населення.

На сьогодні, потрібно зазначити, що не зважаючи на те, що Стратегія ще не прийнята ми маємо певні позитивні результати. У м. Одеса з вересня 2017 року розпочав роботу Єдиний Центр надання інтегрованих послуг (наразі єдиний в Україні), у Департаментах соціального захисту населення запрацювало «єдине вікно» щодо надання соціальних послуг. У Центрі функціонують такі служби з відповідними фахівцями: служба підтримки сім'ї; служба розвитку сімейних форм виховання; служба підтримки осіб з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; служба підтримки осіб/дітей, які є в конфлікті з законом; центр корекції агресивної поведінки осіб, які вчиняють насилля; соціальна профілактика. Окрім того надаються: епізодичні послуги (в тому числі щодо працевлаштування); кейс-менеджмент; виплати, пільги субсидії.

За експертною оцінкою автора наразі: 93 ОТГ створили структурний підрозділ з питань соціального захисту; 34 ОТГ ввели до штатного розпису виконавчого комітету посади окремих спеціалістів з питань соціального захисту; 68 ОТГ створили комунальні установи, що надають соціальні послуги; 40 ОТГ ввели до штатного розпису виконавчого комітету фахівців із соціальної роботи; 23 ОТГ ввели до штатного розпису виконавчого комітету посади соціальних працівників; 73 ОТГ фінансують фахівців з соціальної роботи за рахунок цільової субвенції районному бюджету з бюджету ОТГ. До форматів роботи інтегрованого Центру надання соціальних послуг в ОТГ можна віднести: соціальна профілактика; періодичні послуги; ведення випадку (кейс-менеджмент); соціальна допомога вдома; адресна натуральна допомога; правове забезпечення, визначення потреб населення та моніторинг якості наданих послуг. У разі фінансових можливостей і потреб ОТГ, можуть додатково створюватись *відділення*: методичного забезпечення; термінового реагування (цілодобове); соціально-побутової адаптації; медико-соціальної реабілітації; стаціонарне; термінового влаштування дітей; матері і дитини; соціальний гуртожиток для дітей-сиріт/позбавлених батьківського піклування та осіб із їх числа; невідкладної допомоги; денного перебування. Відповідно змінюється і формат діяльності фахівців з соціальної роботи (рис. 1).



Рис. 1. Фахівець з соціальної роботи в громаді

Наразі можна визначити основні завдання системи надання інтегрованих соціальних послуг в ОТГ, а відтак і соціального благополуччя, це: ефективне вирішення комплексних і взаємопов'язаних соціальних проблем; безпека та превентивна боротьба зі злочинами; боротьба з бідністю і нерівністю; деінституціалізація; якісна та інклюзивна освіта; розвиток системи медико-соціальних послуг; просування здорового способу життя. Але мають місце і певні недоліки, а саме: системна фрагментація; управлінські рішення не засновані на комплексному аналізі даних; інерція в тому числі бюджетна і інфраструктурна залежність; локалізовані інновації не переходять у традиції; управління процесом змін.

Незважаючи на це, потрібно зазначити, що вертикальна модель (виключно держава) надання соціальних послуг поступово змінюється на горизонтальну (ОТГ) модель надання інтегрованих соціальних послуг. Щодо вертикальної моделі то це: державні програми; жорстка регламентація і детальні протоколи; рамковий підхід до цільової групи та детальний опис параметрів бенефіціарів; стать, вік, статус і категорія; стандарт як основний інструмент опису послуг і функцій; максимальна алгоритмізація і типологізація; внутрішня підзвітність. Горизонтальна модель, це: місцеві програми; м'який підхід до рамок і критеріїв; облік специфіки проблем і бенефіціарів; гнучкість у визначенні пріоритетів і методів впливу; оперативність; зовнішня і внутрішня підзвітність.

Довідково. До основних елементів Європейської системи інтегрованих соціальних послуг відносяться: кейс-менеджмент і соціальна робота; соціальне планування та інституційне співробітництво між службами; інтеграція на фізичному рівні по принципу єдиного вікна або немає «неправильних дверей»; інтеграція на рівні державних програм і стратегій; інтеграція на рівні управління публічними ресурсами; інтеграція інформаційних систем і статистики.

Виходячи з наведеного автор пропонує такий *алгоритм роботи* щодо надання ІСП в ОТГ (при наявності надавачів соціальних послуг). По-перше,

Виконком ОТГ (структурний підрозділ, відділ, сектор): управляє системою; вивчає потреби населення; складає плани; залучає організації для надання послуг; оцінює якість; проводить моніторинг; розглядає заяви; збирає документи; готує проект рішення для керівництва ОТГ. По-друге, після прийняття рішення щодо надання соціальних послуг, воно направляється до суб'єкту надання соціальних послуг, який: визначає індивідуальні потреби; складає індивідуальний план; підписує договір; надає соціальні послуги; проводить внутрішній моніторинг.

У випадку відсутності надавача соціальних послуг, можна запропонувати такий алгоритм діяльності: Виконком ОТГ-1 (відсутній надавач соціальних послуг): залучає недержавних надавачів соціальних послуг; структурні підрозділи ОТГ-1 розглядають заяви, збирають документи, готують проект рішення для керівництва ОТГ-1. В подальшому підписується договір з ОТГ-2 (є надавач соціальних послуг). Виконком ОТГ-2 (структурні підрозділи) готує рішення щодо надання соціальних послуг і передає його суб'єктам, що надають соціальні послуги. Отже, при відсутності в ОТГ надавачів соціальних послуг питання щодо їх надання вирішується на договірній основі із сусідніми ОТГ.

Висновки. *Таким чином, підсумовуючи наведене автор вважає, що: необхідно звернути увагу на пункт щодо «впровадження інноваційних (інтегрованих) соціальних послуг» тут має місце неприпустиме ототожнення різних за значенням термінів; всі основні складові процесу створення інтегрованих соціальних служб відображені у Проекті Стратегії; поняття «інтегровані послуги» та «інтегровані соціальні послуги» визначені в теорії соціальної роботи, і їх потрібно чітко розрізняти; законодавством України зафіксовано принцип комплексності, що лежить в основі надання інтегрованих соціальних послуг; нормативно-правовою базою врегульовано функціонування інтегрованих соціальних служб; із запровадження єдиних Центрів надання соціальних послуг суттєво зменшиться їх адміністрування, адже в одному місці будуть надаватися різні послуги; існуюча в Україні законодавча база повною мірою дозволяє впроваджувати інновації соціальної роботи, розробляти й використовувати новітні технології, стратегії тощо, які відповідають кращим зразкам міжнародного досвіду (особливо це стосується організації і здійснення соціальної роботи з дітьми та сім'ями, які опинилися в складних життєвих обставинах). Зовсім інша проблема — реалізація на практиці, яка потребує як управлінської волі органів місцевого самоврядування, так і відповідних фінансових ресурсів. На разі питання організації ІСП знаходиться не в нормативно-правовій, а в управлінській площині. Нагального вирішення потребує розроблення документів нормативного характеру, особливо для ОТГ, де немає повного розуміння щодо впорядкованості надання інтегрованих соціальних послуг, а відтак і створення єдиних Центрів щодо їх надання.*

Література

1. Верховна Рада України (2004), Закон України «Про соціальні послуги », режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/966-15> (Дата звернення 22 січня 2018 р.).
2. Верховна Рада України (2005), Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2558-14> (Дата звернення 16 січня 2018 р.).

3. Верховна Рада України (2000), Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (Дата звернення 15 січня 2018 р.).
4. Верховна Рада України (2005), Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2342-15> (Дата звернення 15 січня 2018 р.).
5. Верховна Рада України (2017), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення 16 січня 2018 р.).
6. Верховна Рада України (1995), Закон України «Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення 22 січня 2018 р.).
7. Верховна Рада України (1996), Закон України «Про звернення громадян», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення 16 січня 2018 р.).
8. Верховна Рада України (1992), Закон України «Про інформацію», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (Дата звернення 22 січня 2018 р.).

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), the Law of Ukraine "On Social Services", the access regime: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/966-15> (Accessed 22 January 2018).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), the Law of Ukraine "On Social Work with Children and Youth", the access regime: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2558-14> (Accessed 16 January 2018).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), the Law of Ukraine "On State Social Standards and State Social Guarantees", the access regime: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (Accessed 15 January 2018).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), the Law of Ukraine "On Provision of Organizational and Legal Conditions for Social Protection of Orphan Children and Children Deprived of Parental Care", access regime: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2342-15> (Accessed 15 January 2018).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the access regime: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 16 January 2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), the Law of Ukraine "On the bodies and services for minors and special institutions for minors", the access regime: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 22 January 2018).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), the Law of Ukraine "On Citizens' Appeal", access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 16 January 2018).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), the Law of Ukraine "On Information", the access regime: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (Accessed 22 January 2018).

Стаття надійшла до редакції 25.01.18 р.