



Oxford Policy Management



КОНЦЕПЦІЯ МОДЕЛІ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

За підтримки



ГРУДЕНЬ 2017

Авторський колектив:

Кузьмінський В.О., к.е.н – керівник колективу

Кияниця З.П., к.пед.н.

Мельничук Л.М., к. пол.н.

Яковенко І.В., к.е.н.

Петушкова Л.А.

Павлик О.В.

Звіт підготовлений в рамках “Проекту з розробки концепції та функціонально-структурної моделі інтегрованої системи соціального захисту в Україні в контексті децентралізації влади”. Проект впроваджується консорціумом Oxford Policy Management та Партнерством “Кожній дитині” на замовлення Міністерства соціальної політики України за фінансування Представництва ЮНІСЕФ в Україні.

Думки, висловлені у даному документі, належать авторам, за винятком тих, на які є посилання, і не обов’язково відображають офіційну позицію ЮНІСЕФ чи Міністерства соціальної політики України

ВСТУП

Система соціального захисту відіграє ключову роль у забезпеченні соціальних прав вразливих громадян і має розглядатися як важливий засіб та умова соціального благополуччя та злагоди в суспільстві у цілому. Світова практика переконливо доводить, що найбільш дієвою та ефективною системою соціального захисту є інтегровані механізми соціальної підтримки громадян, що базуються на комплексному поєднанні різних елементів соціального захисту – соціального страхування, соціального забезпечення та соціальне обслуговування, визначальне місце серед останнього відводиться наданню соціальних послуг.

Натомість діюча система соціальних послуг в Україні є слаборозвинутою, яка сконцентрована переважно у містах і має чітко виражену відомчу належність. Так званим компенсуючим елементом недоступності значної кількості вразливих громадян до послуг є громіздка система соціальних допомог, пільг та компенсацій. Причинами такого стану є низка різних за своєю природою чинників, серед яких:

- *нормативно-правові*, що виявляються в законодавчій неузгодженості основних термінів, які регулюють діяльність в сфері надання соціальних послуг; застосуванні виключно категорійного підходу при визначенні отримувачів послуг та організації їх надання; недостатній нормативній визначеності форм, методів та видів соціальних послуг, що призводить до проблем планування та надання соціальних послуг на рівні громади; нормативно-правовій недосконалості механізмів соціального замовлення, що стримує процеси розвитку ринку соціальних послуг; наявності правових прогалин з питань впровадження сучасних та ефективних технологій здійснення соціальної роботи;
- *інституційні*, зумовлені нераціональною організаційною структурою органів управління у сфері організації надання соціальних послуг, розмитістю їх функцій, цілей і напрямів діяльності, низькою інституційною спроможністю об'єднаних територіальних громад щодо забезпечення соціальної підтримки населення та захисту прав дітей. Проведене в рамках цього проекту дослідження продемонструвало відсутність в більшості ОТГ організаційно-управлінських структур для організації соціальної роботи у громаді, а також установ та закладів надання соціальних послуг (частка закладів соціального обслуговування серед усіх закладів соціальної сфери складає лише 2 %). У більшості громад, які вдалося відвідати практично не використовується потенціал громадського сектору та кадрові ресурси інших суб'єктів соціальної роботи, відмічається недосконалість або ж відсутність механізмів міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення прав та інтересів дитини, спільної командної роботи фахівців, які опікуються питаннями забезпечення прав дітей та підтримки їх сімей на рівні громади;
- *фінансово-економічні*, пов'язані з фіскальним простором (можливостями бюджету) і недосконалістю бюджетного законодавства. Недостатність фінансових можливостей громад для реалізації численних завдань соціального характеру, зумовлюється незавершеністю процесу зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування, звуженістю застосування на рівні громад програмно-цільового методу бюджетування та неефективністю використання бюджетних коштів, які спрямовуються на соціальну сферу; недосконалість механізмів фінансового забезпечення системи надання соціальних послуг, які базуються на традиційних підходах утримання установ та, з поміж іншого, зумовлюють низький рівень впровадження соціального замовлення; порушення рівності суб'єктів надання послуг у доступі до бюджетного фінансування; нерозвиненість системи надання платних послуг відповідно до потреб громади, що зумовлена звуженістю офіційно встановленого переліку платних послуг, відсутністю практики повноцінного розрахунку їх вартості, обмеженістю повноважень постачальників послуг щодо використання зароблених коштів тощо.

Вочевидь існує гостра необхідність перегляду підходів до формування системи соціальної підтримки населення на рівні ОТГ, створення інтегрованої моделі надання соціальних послуг, яка може призвести до помноження позитивних ефектів та раціонального використання обмежених ресурсів.

Актуальність впровадження інтегрованого підходу до соціального захисту у цілому та надання соціальних послуг зокрема зумовлюється *Цілями сталого розвитку ООН*, що є пріоритетами для усієї світової спільноти та передбачають забезпечення доступу до базових послуг для всіх верств населення, розвиток соціальної інфраструктури та розширення можливостей для самореалізації людини в безпечному середовищі. Забезпечення права на користування послугами соціальних служб, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, є одним із головних напрямів *Європейської соціальної хартії*, що ратифікована Верховною Радою України у 2006 році. Модернізація системи соціального захисту, забезпечення її якості, доступності та фінансової стабільності, наближення до європейських стандартів належить до ключових завдань *співробітництва України з Європейським Союзом*.

Потреба у розробці та впровадженні інтегрованої системи надання соціальних послуг зростає й з огляду на здійснювані вітчизняні реформи:

- *місцевого самоврядування*, що має на меті формування ефективної системи врядування для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території (Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р);
- *децентралізації влади та управління*, спрямованої на забезпечення спроможності місцевого самоврядування, реалізації у повній мірі принципу субсидіарності (Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015);
- *системи надання соціальних послуг*, в межах здійснення якої передбачено заходи щодо розширення доступу осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, до соціальних послуг, забезпечення їх якості та ефективності (Стратегія реформування системи надання соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 № 556-р);
- *політики подолання бідності та соціальної ізоляції*, покликаної, в тому числі, забезпечити доступ населення до послуг соціальної сфери незалежно від місця проживання, мінімізацію ризиків соціального відчуження сільських мешканців та найбільш вразливих категорій населення (Стратегія подолання бідності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р);
- *деінституалізації догляду та виховання дітей*, покликаної посилити роль територіальної громади у забезпеченні найкращих інтересів дитини, створенні необхідних умов для виховання дітей, забезпеченні їх безпеки та благополуччя, розвитку соціальних, медичних, освітніх, реабілітаційних послуг для дітей та сімей з дітьми (Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки: розпорядження КМУ від 09.08.2017 № 526).

Таким чином, розробка інтегрованої моделі надання соціальних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі розвитку українського суспільства виступає об'єктивною й необхідною умовою максимально ефективного використання наявних в громаді людських, фінансових, матеріальних ресурсів для забезпечення доступності до якісних соціальних послуг, а отже й створення належних умов для забезпечення соціального благополуччя населення в цілому і кожної людини зокрема. Запропонована нами концепція у більшій мірі зосереджує увагу на описі інтегрованої системи надання соціальних як частини моделі інтегрованої системи соціального захисту.

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ I. Інтегрована система надання соціальних послуг: концептуальний підхід	6
1.1. Місце соціальних послуг в системі соціального захисту	6
1.2. Концептуалізація соціальних послуг	9
1.3. Конструювання соціальних послуг	12
1.4. Концептуальні засади інтеграції соціальних послуг	15
Розділ II. Формування інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад	17
2.1. Інтеграція врядування – формування організаційної структури управління	19
2.1.1. Формування політики у сфері соціального захисту – рівень врядування	20
2.1.2. Упровадження політики – рівень управління	21
2.1.3. Організація надання інтегрованих соціальних послуг	24
2.2. Інтеграція стратегічного планування – інтегрована стратегія та фінансовий простір	28
2.2.1. Фінансове забезпечення розвитку соціальних послуг	30
2.2.2. Збільшення фінансового простору ОТГ	31
2.3. Інтегровані процеси	35
2.3.1. Активізація громади	35
2.3.2. Формування єдиного інформаційного простору громади	36
2.3.3. Єдина система управління даними	37
2.3.4. Унормування механізмів міжвідомчої та міждисциплінарної взаємодії	39
2.4. Інтеграція технологій	40
2.4.1. Технологія “єдиного вікна”	40
2.4.2. Технологія ведення випадку (кейс-менеджменту)	42
2.5. Організація надання соціальних послуг у громаді	44
Розділ III. Впровадження інтегрованої системи соціального захисту на рівні об'єднаних територіальних громад	48
3.1. Нормативно-правові засади впровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг	48
3.2. Організація передачі соціальних функцій на рівень громади	53
3.3. Розвиток кадрового потенціалу громади	56
3.4. Моніторинг та оцінювання ефективності інтегрованої системи надання соціальних послуг	58
Додатки	62
Додаток 1. Анкета для сімей з дітьми, які користуються послугами ЦНАП	62
Додаток 2. Пропозиції щодо внесення змін до законів України з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг	63
Додаток 3. Пропозиції щодо внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг	64
Додаток 4. Пропозиції щодо внесення змін до відомчих нормативно-правових актів з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг	65
Додаток 5. Функціональна характеристика працівників з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг на рівні ОТГ	66

РОЗДІЛ І. ІНТЕГРОВАНА СИСТЕМА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

1.1. Місце соціальних послуг в системі соціального захисту

Система соціального захисту існує у переважній більшості країн світу і спрямована на подолання бідності та мінімізацію ризиків вразливості або, так званих соціальних ризиків¹. Існують різні теоретико-методологічних підходи до визначення сутності поняття “соціальний захист”. Проте, незважаючи на різноманіття визначень, які є сьогодні в літературі та міжнародних документах, сутність соціального захисту переважно зводиться до того, що це *система управління соціальними ризиками з метою зниження їх ймовірності або компенсації втрат від настання складної життєвої ситуації* у зв’язку з безробіттям, малозабезпеченістю, втратою працездатності (з різних причин), хворобою, інвалідністю, старістю, материнством, втратою годувальника, втратою батьків або опікуна/піклувальника для дітей тощо². Як соціально-економічна категорія соціальний захист визначається як відносини з приводу перерозподілу національного доходу з метою забезпечення встановлених соціальних стандартів життя для кожної людини в умовах дії соціальних ризиків. Цікавим є підхід ЮНІСЕФ до визначення соціального захисту як сукупності державних і приватних програм та заходів, спрямованих на запобігання, зниження та ліквідацію економічної та соціальної вразливості до бідності та деривації³. Аналогічно, як програми і заходи як з боку держави, так і з боку приватного сектору визначається категорія «соціальний захист» Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та іншими організаціями з міжнародного розвитку⁴, що зображено на Рис. 1.1.



Рис. 1.1 Складові системи соціального захисту

Джерело: OECD, 2009

¹ Соціальні ризики – це обставини, що об’єктивно порушують життєдіяльність особи, пов’язані з соціально-економічними чинниками в державі і при яких настає необхідність у соціальному захисті. На міжнародному рівні соціальні ризики як підстава для набуття людиною права на соціальний захист було встановлено у міжнародних актах – у Конвенціях та Рекомендаціях МОП (№ 102 про мінімальні норми соціального забезпечення – 1952 р.; №117 про основні цілі і норми соціальної політики – 1962 р., № 128 про допомогу по інвалідності, по старості і в разі втрати годувальника – 1967 р. та інших), а також у Європейській хартії про основні соціальні права трудящих, Європейській соціальній хартії. Перелік соціальних ризиків закріплений і в національному законодавстві, в першу чергу в ст. 46 Конституції України

² Конвенція МОП 1952 року і наступні міжнародні трудові норми містять дев’ять основних складових соціального захисту: медична допомога, допомога внаслідок хвороби, допомога по безробіттю, у зв’язку з народженням дитини, допомога сім’ям з дітьми, внаслідок виробничого травматизму і професійного захворювання, за інвалідністю, за віком, у випадку втрати годувальника.

³ Integrated Social Protection Systems: Enhancing equity for children (2012), UNICEF Social Protection Strategic Framework.

⁴ Browne, E. (2015). Social protection: Topic guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

На сьогодні серед міжнародної спільноти існує бачення, що основними цілями соціального захисту має бути забезпечення⁵:

- **стійкості** та здатності уразливих груп населення протистояти різкому зниженню добробуту в результаті різних шоків;
- **справедливості** для малозабезпечених верств через захист від бідності та надання рівних можливостей (за термінологією Світового банку – формування так званої “мережі соціального захисту”⁶);
- **можливостей** для всіх через розвиток людського капіталу дітей та дорослих та "підбір" для чоловіків і жінок більш продуктивної зайнятості.

Як видно з Рис. 1.1 традиційних інструментів соціального захисту тільки з боку держави недостатньо для досягнення цілей забезпечення *стійкості, справедливості та можливостей*. Для досягнення цих цілей необхідні спільні зусилля державних та приватних суб'єктів з охопленням багатьох секторів, у тому числі розвитку ринку соціальних послуг.

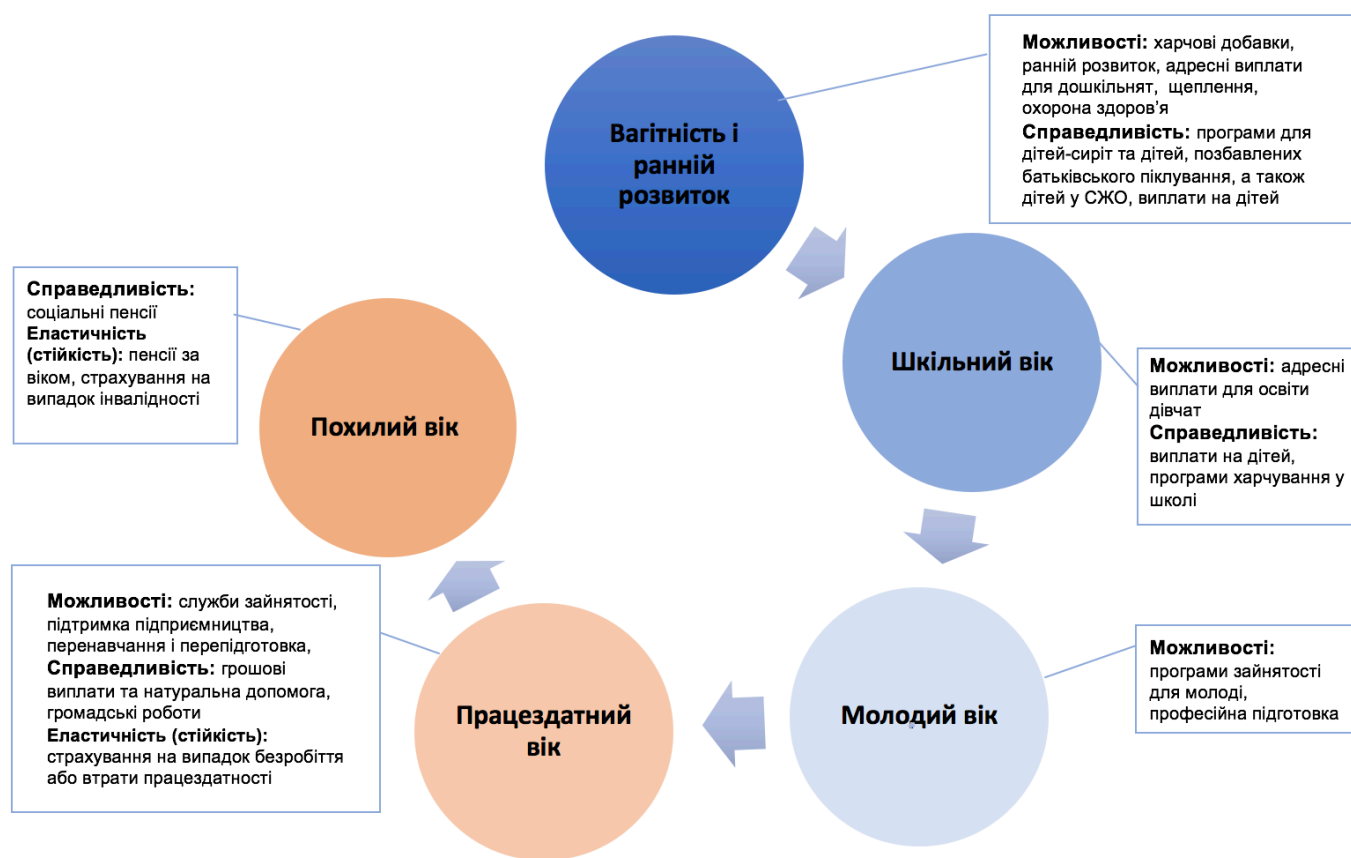


Рис. 1.2 Соціальний захист на протязі життєвого циклу

Джерело: Світовий банк, 2011

Важливим є розуміння того, що досягнення основних цілей системи соціального захисту лежать у площині всього життєвого циклу людини – від вагітності, народження, розвитку, активної трудової діяльності до похилого віку і смерті, що зображено на Рис. 1.2. Як видно на кожному етапі життєвого циклу програми соціального захисту мають свої особливості.

⁵ Стратегія Всемирного банку на 2012-2022 годы: социальная защита и занятость, 2011.

⁶ Переклад з англ. **social safety nets**. У 1980-х і 1990-х роках цей термін зазвичай використовувався для опису короткострокових заходів, прийнятих Світовим банком, з метою пом'якшення негативного впливу програм структурної перебудови в країнах, що розвиваються та з перехідними економіками (прим. авторів).

Новий розвиток, що стосується еволюції соціального захисту протягом останніх років – це розуміння того, що заходи соціального захисту потребують вирішення як соціальних так і економічних проблем. У зв'язку з цим, наприклад, Міжнародний Інститут досліджень розвитку (Institute of Development Studies) виділяє такі основні програми комплексної системи соціального захисту⁷:

- **Стимулюючі** програми, спрямовані на підвищення реальних доходів громадян та спроможності сімей (наприклад, програми розвитку ринку праці або запровадження шкільного харчування тощо);
- **Превентивні** програми соціального страхування, які допомагають уникнути депривації⁸;
- **Захисні** програми, які спрямовані на зниження депривації (наприклад, продовольча допомога під час надзвичайних ситуацій та соціальна допомога для хронічно бідних у вигляді соціальних пенсій, допомога по інвалідності тощо);
- **Трансформаційні** програми, спрямовані на уникнення вразливості, що виникає в результаті соціальної нерівності та соціального відчуження.

Тут важливо відзначити, що перші три стратегії стосуються переважно “економічного захисту”. Остання ж стратегія – трансформаційна – стосується власне “соціального захисту”. В основі цієї програми лежить розуміння категорії “вразливості” та планування заходів, які мають бути спрямовані на подолання соціального відчуження. Практичним механізмом застосування цього елементу соціального захисту є *розвиток соціальних послуг*.

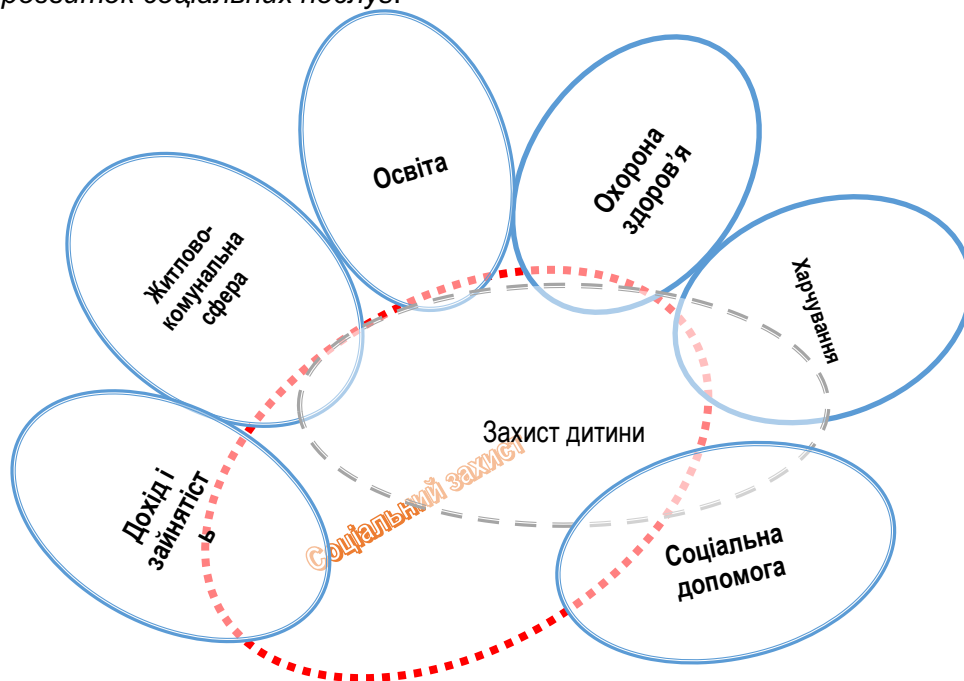


Рис. 1.3 Взаємозв'язок соціального захисту, захисту дитини та соціальних послуг

Джерело: ЮНІСЕФ, 2011

Важливо підкреслити, що соціальний захист є наріжним каменем системи захисту дітей. Він відіграє ключову роль у подоланні деяких основних проблем, що впливають на зміну благополуччя сімей з дітьми. Мова, зокрема йде про соціальну допомогу, сферу житлово-комунального господарства тощо. Наведена

⁷ Socio-Economic Policies for Child Rights with Equity (2011). Economic Research Foundation (ERF) and United Nations Children's Fund (UNICEF) Socio-Economic Policies for Child Rights with Equity. New Delhi and New York, 2011

⁸ **Депривація** (англ. *deprivation*) – це психологічний стан, коли особа не має змоги задовольняти деякі свої основні життєві потреби впродовж тривалого часу.

на Рис. 1.3 діаграма показує взаємозв'язок між соціальним захистом та іншими секторами та вказує на необхідність інтегрованого підходу до вирішення проблем захисту дітей.

1.2. Концептуалізація соціальних послуг

На сьогодні в сфері соціального захисту, як в Україні та і за кордоном, поняття “соціальні послуги” вживається неоднозначно і трактується по-різному. В Європейському Союзі соціальні послуги визначаються в широкому сенсі цього слова. Під соціальними послугами розуміються будь-які дії спрямовані на підтримку соціальної, економічної та територіальної єдності, високого рівня зайнятості, соціального включення та економічного зростання⁹. В ЄС соціальні служби грають профілактичну та соціально-інтегруючу роль, найчастіше охоплюють все населення, незалежно від їх забезпеченості та доходів і спрямовані на поліпшення якості життя та забезпечення соціального захисту населення. Як правило до соціальних послуг відносяться: система соціального страхування, зайнятості та перепідготовки, соціальне житло, система догляду за дітьми, забезпечення довгострокової допомоги, соціальні виплати. Таким чином, в ЄС соціальні послуги розглядаються в широкому розумінні, що розширюють можливості людей брати участь у житті суспільства в повній мірі, сприяють не дискримінації, створенню рівних можливостей, гендерної рівності, охорони здоров'я, поліпшенню стандартів та якості життя громадян.

У вузькому значенні термін “соціальні послуги” часто асоціюється з поняттям *персональні соціальні послуги*, які призначені для задоволення потреб індивідуального користувача (наприклад, розміщення в прийомних сім'ях дитини-сироти) у порівнянні з соціальними послугами для категорій громадян (наприклад, грошові допомоги для безробітних тощо)¹⁰. Схоже, але більш розширене визначення міститься й в інших документах ЄС. *Персональні соціальні послуги* – орієнтовані на індивідуума, спроектовані для задоволення життєво важливих потреб, зокрема потреб вразливих категорій громадян; такі послуги забезпечують захист від загальних та специфічних ризиків та допомагають подолати складні особисті кризові ситуації та виклики; вони також надаються сім'ям у контексті підтримки їхньої ролі у піклуванні за дітьми та літніми членами сім'ї, а також людьми з інвалідністю та компенсацію можливих відмов у функціонуванні сім'ї; вони є ключовими інструментами захисту основних прав та гідності людини¹¹.

Таким чином, виходячи з наведених визначень, можна зрозуміти, що в ЄС соціальні послуги виступають важливим механізмом досягнення основних цілей соціального захисту, які зазначені вище (*стійкості/еластичності, справедливості, можливостям*). Виходячи з широкого трактування терміну “соціальні послуги” та їх впливу на різні рівні суспільного життя (*суспільство у цілому, громаду, сім'ю, дитину*) концептуалізація соціальних послуг може виглядати так, як зображено на Рис. 1.4. При цьому, як видно з малюнку до соціальних послуг відносять деякі соціальні трансферти, наприклад соціальні допомоги (див. універсальні послуги) та адресні соціальні виплати сім'ям з дітьми (адресні соціальні послуги). До **універсальних послуг** відносять програми, які доступні для всіх незалежно від рівня доходу та інших характеристик. **Адресні послуги** чи програми мають критерії доступності, що характеризують певну категорію громадян або спрямовані на конкретні “цільові групи”. Наприклад: громадяни з низьким доходом, етнічні меншини, неповні сім'ї, неповнолітні батьки, географічна територія (наприклад, гірські райони або депресивні території). Гарним прикладом адресних програм є програми раннього розвитку спрямовані на сімей з низьким доходом. **Спеціалізовані послуги** мають критерії доступності, що відображають як особливості цільових груп так і необхідність специфічних втручань. Наприклад, послуги абілітації та реабілітація для людей з інвалідністю або сімейний патронат. **Високо спеціалізовані послуги** мають схожі критерії доступності як попередні, що відображають як особливості

⁹ Communication of General Interest [COM(2007)725], 2007 – p.3.

¹⁰ Brian Munday (2004). European social services: A map of characteristics and trends. Council of Europe.

¹¹ European Commission Biennial Report on social services of general interest, 2008

цільових груп так і необхідність специфічних втручань, проте вимагають комплексної та/або спеціалізованої оцінки потреб для визначення права та їх отримання. Наприклад, це можуть бути послуги для жертв насильства, сімейні групові будиночки¹².

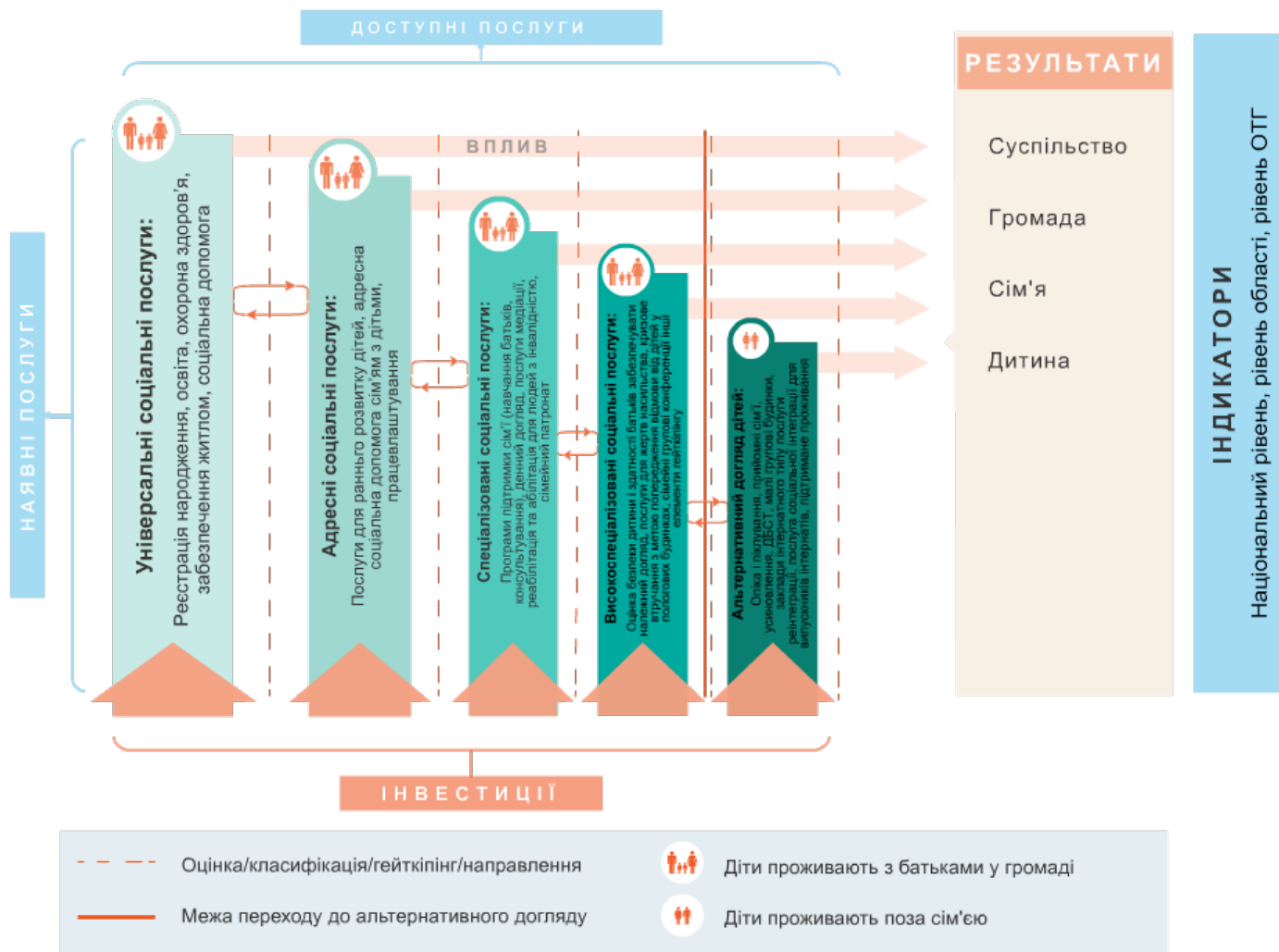


Рис. 1.4 Приклад концептуалізації соціальних послуг

Джерело: OPM, 2017

Альтернативні послуги для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Відповідно до Керівних принципів ООН щодо альтернативного догляду дітей до них відносяться: опіка і піклування, прийомні сім'ї, ДБСТ, інтернатні заклади усіх типів, послуги соціальної інтеграції для випускників інтернатних закладів, підтримане проживання.

В контексті концептуалізації соціальних послуг потрібно пам'ятати, що соціальні послуги дуже мультидисциплінарні і не завжди їх можна відносити до якоїсь однієї сфери або професії – межі послуги важко визначити. В 1.1.1.1Табл. 1.1–1.1.1.1Табл. 1.3 приведений ще один підхід до систематизації соціальних послуг у широкому розумінні цього терміну та відображення їх місця в загальній системі соціального захисту¹³.

¹² Bilson, A., Herczog, M., Kennedy J., Kuzminskyi, V., Rogers, J. (2017) *Childonomics: A Conceptual Framework*. OPM/EuroChid

¹³ Kuzminskyi, V., Catrinescu, N., O'Brien, C., Rodgers, J., Rayment C., Sandu, V. (2012). Social Services in the Republic of Tajikistan. Study Report, Oxford-Kyiv-Dushanbe, 243p.

Табл. 1.1 Систематизація соціальних послуг в системі соціального захисту

Соціальний захист																																																																		
Соціальні послуги														Соціальні гарантії						Соціальна справедливість																																														
Базові суспільні послуги		Первинні медико-санітарні послуги		Соціальне забезпечення			Юстиція і правовий захист		Освіта		Служба зайнятості		Соціальна допомога/виплати		Соціальне страхування																																																			
Цивільна оборона		Громадський транспорт		Комунальні послуги		Водозабезпечення і каналізація			Первинне медичне обслуговування		Здоров'я матері і дитини		Профілактика і здоровий спосіб життя		Терапії		Соціальна робота			Соціальна педагогіка			Соціальне обслуговування			Соціальне житло			Органи юстиції		Правоохоронні органи		Дошкільна освіта та підготовка до школи		Обов'язкова середня освіта		Початкова професійна освіта та перепідготовка		Профориєнтація і консультування		Підтримка безробітних		Громадські роботи		Допомога по безробіттю		Допомога при народженні дитини		Компенсації та пільги (субсидії за газ, електроенергію тощо)		Допомога та пільги для людей с інвалідністю та інші виплати		Соціальне страхування на випадок безробіття		Соціальне страхування на випадок тимчасової втрати працездатності та інвалідності		Пенсійне страхування (виплати)		Уповноважений з прав людини		Профспілки		Виконання покарань, прокурорський нагляд і суди		Органи захисту прав споживачів	
Подальша деталізація в наступній таблиці																																																																		

Як видно з Табл. 1.1 систему соціального захисту складають три основні підсистеми: *система соціальних послуг, система соціального страхування та система соціальної справедливості*. При цьому соціальні гарантії складаються з соціальних допомог та соціального страхування і без останньої складової входять до соціальних послуг у широкому розумінні цього терміну.

Табл. 1.2 Концептуалізація соціальних послуг

Соціальні послуги																								
Базові суспільні послуги			Первинні медико-санітарні послуги			Соціальне забезпечення				Юстиція та правовий захист		Освіта			Служба зайнятості			Соціальна допомога/виплати						
Цивільна оборона	Громадський транспорт	Комунальні послуги	Водозабезпечення і санітарія	Первинне медичне обслуговування	Здоров'я матері і дитини	Профілактика і здоровий спосіб життя	Терапії	Соціальна робота	Соціальна педагогіка	Соціальне обслуговування	Соціальне житло	Органи юстиції	Правоохоронні органи	Дошкільна освіта і підготовка до школи	Обов'язкова середня освіта	Початкова професійна освіта та перепідготовка	Профориєнтація і консультування	Підтримка безробітних	Громадські роботи	Допомога по безробіттю	Допомога при народженні дитини	Компенсації та пільги (субсидії за газ, електроенергію тощо)	Допомога та пільги для людей з інвалідністю та інші виплати	
Пожерна і рятівна служба, служба надзвичайних ситуацій	Спеціальний транспорт для людей з інвалідністю	Електропостачання, газ	Вивіз та переробка сміття	Водопостачання, водочистка і каналізація	Невідкладна медична допомога	Щеплення	Подальша деталізація в наступній таблиці	Репродуктивне здоров'я	Харчування	Ясла і дитячі садочки	Початкові школи	Середні школи	Перепідготовка	Консультування	Практична допомога									

Подальша концептуалізація соціальних послуг як показано в Табл. 1.2 побудована на матеріалах аналізу систем соціального захисту країн СНД проте враховуючи широке розуміння терміну “соціальні послуги”. Такий підхід особливо важливо в умовах децентралізації, де громади покликані самостійно вирішувати численні проблеми життєзабезпечення свої громадян. Як бачимо до соціальних послуг відносяться такі

групи послуг: базові суспільні послуги, первинні медико-санітарні послуги, соціальне забезпечення, юстиція та правовий захист, освіта, зайнятість та соціальна допомога.

Подальша концептуалізація соціальних послуг базується на вузькому розумінні цього терміну як персональних соціальних послуг, спрямованих на особу. Причому, робиться спроба розглянути найбільш проблемний термін, такий як соціальне забезпечення, що є частиною національного законодавства України Табл. 1.3. Основні підходи до концептуалізації соціального забезпечення пов'язані із такими видами професійної діяльності як *соціальна робота, соціальна педагогіка, соціальне обслуговування та пов'язаними з ними професіями* (різні соціально-медичні терапії тощо). Подальша концептуалізація послуг, пов'язаних з органами юстиції та правоохоронними органами теж лежить у площині індивідуальних соціальних послуг і показана у Табл. 1.3.

Табл. 1.3 Концептуалізація соціальних послуг (продовження)

Первинне медико-санітарне обслуговування		Соціальне забезпечення				Юстиція і правовий захист				
Терапії		Соціальна робота	Соціальна педагогіка	Соціальне обслуговування		Органи юстиції		Правоохоронні органи		
Ерготерапія; Фізична терапія; Психологія; Психотерапія; Логопедія; та інші		Консультування і Патронаж	Спеціальна освіта	Допомога на дому і підтримка		Ювенальна юстиція, Спеціальні закриті школи реабілітації, колонії	Правозахисна діяльність	Проблеми сім'ї: обслуговування, опіка і піклування, спадщина	Захист особистості і приватної власності	Підтримка громадського порядку
		Ведення випадку	Інклюзивна освіта	Соціальне обслуговування в стаціонарних закладах, закладах тимчасового перебування і на дому						
				Прийомні сім'ї, опіка і піклування						
Стационар	На дому	Групова робота і розвиток громад		Робота з інвалідами; Робота з наркоманами та їх відновлення		Корекційні заклади для дорослих, в'язниці				
Реабілітація	Абілітація									
Ортезування, протезування, офтальмологічна і стоматологічна допомога		Навчання соціальним і життєвим навичкам		Навички незалежного проживання						
Інтеграція та реінтеграція		Психосоціальна підтримка		Попередження потрапляння в стаціонарні заклади		Захист дітей та сім'ї від шкоди та насильства				
Психіатрична допомога – термінова, коротко- і довготермінова, підтримка у громаді										
Профілактика вторинних ускладнень й інвалідності										
Притулок і житло										
Поширення здорового способу життя, добробуту, підвищення обізнаності населення										

Як видно питання концептуалізації соціальних послуг є досить складним і виходить за межі завдань цього дослідження. Ще більш складним питанням є формування загальнонаціонального бачення подальшого розвитку соціального захисту і ролі соціальних послуг у цьому процесі та їх законодавчого забезпечення. Тому, виходячи із цілей та завдань проекту, у подальших розділах мова йтиме про персональні соціальні послуги, або розуміння соціальних послуг у вузькому значенні цього терміну.

1.3. Конструювання соціальних послуг

Рівень розвитку соціальних послуг для вразливих категорій населення, а особливо сімей з дітьми в СЖО в обстежених 34 ОТГ є надзвичайно низьким. Як показало дослідження, незважаючи на те, що у середньому частка вразливих груп сімей, які мають право на соціальне обслуговування, у загальній чисельності домогосподарств по обстежених ОТГ складає більше 19%, їхні потреби не задовольняються повною мірою. Так, в третині ОТГ відсутні фахівці з соціальної роботи (ФСР), які покликані надавати

персональні, первинні соціальні послуги сім'ям з дітьми¹⁴. Така ситуація пов'язана, на нашу думку, з відсутністю розуміння керівниками ОТГ, що таке соціальні послуги, які потрібні послуги та як їх планувати і розвивати. Слід зазначити, що питання планування і створення соціальних послуг не є тривіальним і ускладнюється розмитістю українського законодавства у цій сфері. Тому у цьому підрозділі пропонується методичний підхід до розуміння поняття соціальних послуг і їх конструювання. При чому, термін “конструювання” вводиться не випадково. Він найбільш точно описує запропонований методичний підхід.

Основою для конструювання та планування соціальних послуг є **визначення потреб** та встановлення та їх основі пріоритетів розвитку соціальних послуг й відповідного бюджетування. Розуміння потреб є основою для *конструювання соціальних послуг* і підготовки – **специфікацій соціальних послуг**¹⁵. Концепція соціальної послуги наведена на Рис. 1.5.

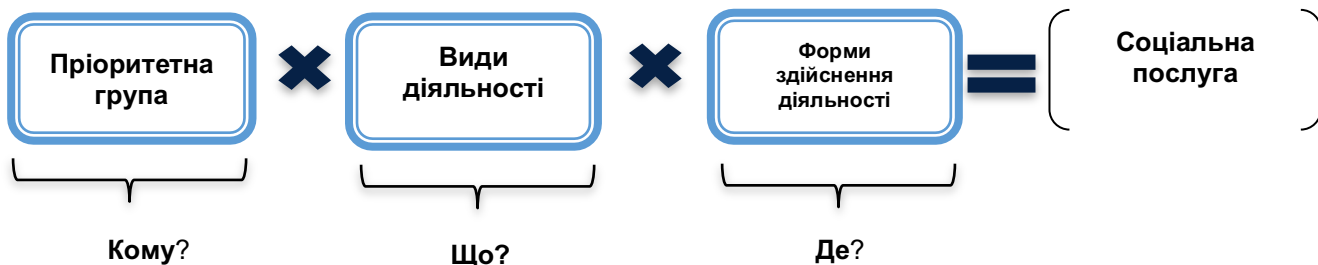


Рис. 1.5 Розуміння соціальної послуги

Джерело: OPM, 2014

Як видно для конструювання відповідної послуги, яка в свою чергу є основою для її опису – специфікації, потрібно чітко розуміти відповіді на наступні питання:

- **Кому ми маємо надавати послуги?** Іншими словами необхідно виявити осіб, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах (або мають ризик опинитися у СЖО) та мають право на безоплатні соціальні послуги.
- **Що?** Які види діяльності мають здійснюватися або що саме має надаватися на підставі чинного законодавства.
- **Де мають здійснюватися ці види діяльності?** Або якою має бути форма здійснення діяльності.

Зокрема, законодавством України про соціальні послуги до категорій, які мають право на безоплатні соціальні послуги віднесено:

- громадян, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;
- громадян, 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, особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, якщо середньомісячний дохід цих осіб нижчий, ніж встановлений прожитковий мінімум;
- дітей та молодь, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї.

¹⁴ Функціонально-структурний аналіз існуючих моделей та практик соціальної роботи/послуг на рівні громади. Звіт про дослідження в рамках проекту ЮНІСЕФ «Розробка концепції та функціонально-структурної моделі інтегрованої системи соціального захисту в Україні в контексті реформи децентралізації влади та надання технічної допомоги 40 об'єднаним територіальним громадам щодо інтегрованого соціального захисту». ОПМ/Кожній дитині. 2017 (препринт).

¹⁵ Специфікація – це як правило нормативний документ і основа для встановлення державних стандартів. Об'єктом специфікації є соціальна послуга. У свою чергу, поняття соціальної послуги - це комбінація видів соціальних послуг, що надаються за допомогою конкретної форми соціального обслуговування певній пріоритетній групі користувачів (прим. авторів)

Іншою складовою соціальної послуги є види діяльності, які плануються надавати клієнту. Види послуг, визначаються профільним Міністерством соціальної політики України і носять рекомендаційний характер для ОТГ. На сьогодні Міністерством соціальної політики України затверджено Наказ від 03.09.2012, № 537 «Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати».

Останньою важливою складовою у процесі конструювання послуг є визначення форм здійснення діяльності (надання соціальних послуг), тобто де ці послуги мають надаватися. Критерієм визначення форми надання соціальних послуг виступає час проведений клієнтом поза домівкою при отриманні послуги. Відповідно форми надання соціальних послуг можна згрупувати так, як зображено на Рис. 1.6.



Рис. 1.6 Форми надання соціальних послуг

Джерело: ОПМ, 2014

Отже, як видно з Рис. 1.5 добуток усіх трьох складових, а саме «пріоритетної групи», «видів послуг», та «форми надання соціальних послуг», складає поняття соціальної послуги, а детальний опис соціальної послуги формує її специфікацію, яка може використовуватися для практичної організації або закупівлі соціальної послуги через, наприклад, соціальне замовлення. Специфікація відповідної соціальної послуги є базисом для встановлення стандарту і розрахунку її вартості. Умовно специфікацію соціальної послуги можна відобразити через математичну формулу (2.2.1).

$$СП = П_{г} \cdot \sum_{i=1}^N B_i \cdot \Phi_j ,$$

(2.2.1)

Де $П_{г}$ – Пріоритетна група громадян; B_i – види діяльності від 1 до N в залежності від затвердженого переліку; Φ_j – форми надання соціальних послуг $j = 1 \dots 5$, які зображені на Рис. 1.6.

Не менш важливим завданням у процесі планування і організації надання соціальних послуг є визначення суб'єктів, які можуть надавати соціальні послуги. Для цього доцільно створити відповідний реєстр суб'єктів надання соціальних послуг, діяльність яких відповідає критеріям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 № 1039 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги».

Залежно від категорії надавача послуг має визначатися механізм фінансування соціальних послуг:

- пряме бюджетне фінансування;
- закупівля послуг за рахунок трансфертів бюджетам інших рівнів;

- різні форми міжмуніципального співробітництва (спільне фінансування утримання підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, делегування одному із суб'єктів співробітництва надання послуг з передачею йому відповідних ресурсів);
- соціальне замовлення послуг у недержавних суб'єктів за рахунок бюджетних коштів;
- державно-приватне партнерство;
- конкурс соціальних проектів громадських організацій.

Особливо слід наголосити на актуальності більш ширшого застосування *механізму соціального замовлення* як форми виконання намічених програмних заходів та як методу фінансування, що найбільш чітко відповідає принципу – “value for money”. Нобто одержання максимального результату за витрачені кошти. Механізм соціального замовлення може забезпечити суттєве зростання ефективності надання соціальних послуг особливо в умовах переходу процесу планування, адміністрування та організації їх надання від районів на рівень об'єднаних територіальних громад.

1.4. Концептуальні засади інтеграції соціальних послуг

Як тільки питання які соціальні послуг на рівні громади конструювати і розвивати вирішено, виникає не менш важливе завдання як організувати процес їх надання. Інтегрована система надання соціальних послуг є загально визнаним та високо ефективним підходом до організації надання соціальних послуг і задоволення потреб громадян. Її суть полягає в узгоджені та координації функцій та заходів суб'єктів різних рівнів управління, які працюючи синхронно та узгоджено, забезпечують комплексний та економічно ефективний підхід до розв'язання проблемних ситуацій, попередження та/чи усунення соціальних ризиків і вразливості громадянина.

Інтеграція передбачає організацію взаємодії різних управлінських систем (наприклад, врядування і управління) та рівнів управління для вирішення проблем надання соціальних послуг конкретним громадянам. Така інтеграція, як правило, забезпечується застосуванням сучасних інформаційних технологій. Організація надання соціальних послуг в ОТГ на рівні «система» (Рис. 1.7) забезпечується

шляхом створення ефективної організаційної структури управління та організації взаємодії структурних підрозділів. Водночас практична діяльність із соціального захисту відбувається на рівні «людина». На цьому рівні забезпечується безпосередня підтримка громадян, впроваджуються соціальні програми, виконується соціальна робота, надаються послуги. Відповідно інтегрованість системи надання соціальних послуг забезпечується шляхом взаємодії та координації між зазначеними організаційними рівнями із застосуванням ІТ (Рис. 1.7).

Світовою практикою доведено, що успішною та ефективною інтеграція на рівні громад буде лише внаслідок послідовного здійснення п'яти інтеграційних завдань і формування моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг, що схематично зображено на Рис. 1.8

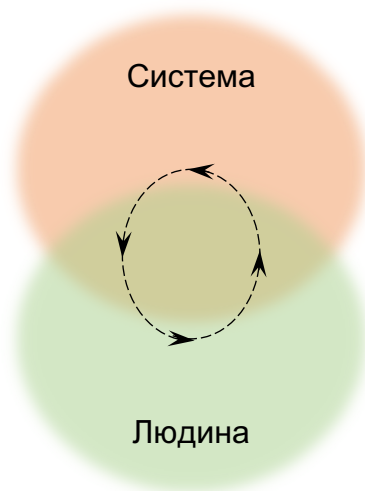


Рис. 1.7 Рівні інтеграції

Джерело: Розроблено авторами

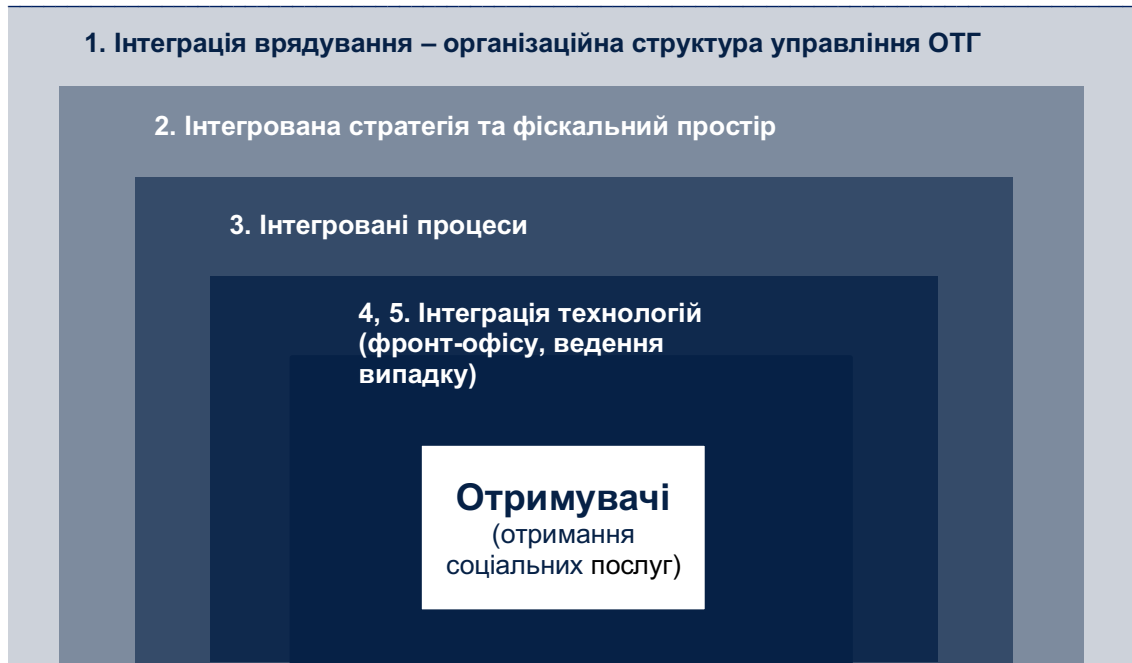


Рис. 1.8 Модель інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні ОТГ

Джерело: Розроблено авторами

(1) *Інтеграція врядування* – забезпечення того, що всі компоненти системи створені і працюють. Головне завдання цього кроку полягає у формуванні відповідної організаційної структури управління і структурних підрозділів, які мають відповідний мандат на реалізацію функцій визначення потреб планування і управління сферою соціального захисту.

(2) *Інтегрована стратегія* – процес гармонізації політики та програм, що мають взаємопов'язані цілі. Це загальний концептуальний та адміністративний підхід для організації та реалізації заходів соціального захисту, як вертикально в рамках однієї галузі, так і горизонтально у кількох галузях. Стратегічне планування та програмно-цільове бюджетування є основою для розробки інтегрованої стратегії.

(3) *Інтегровані процеси* – визначені або створені під час інтеграції процеси та прийняті правила і процедури їх застосування в процесі організації надання послуг конкретній людині (для прикладу, єдина інформаційна система управління; міжвідомча та міждисциплінарна взаємодія; єдиний формат оцінки потреб; єдина програма підготовки та підвищення кваліфікації кадрів тощо);

(4,5) *Інтегровані технології* (у тому числі *інтеграція фронт-офісу*) – застосування тих технологій, які виступають інструментами інтеграції. Наприклад, широке використання фронт-офісів або так званого «єдиного вікна» для потреб системи соціального захисту і організації надання соціальних послуг суттєво сприяє інтеграції усіх систем на структурних підрозділів ОТГ. Не існує «помилкових дверей». Там, де сім'я або особа вперше взаємодіє з системою соціального захисту, члени сім'ї можуть бути «підключені» до широкого спектру послуг. Єдине вікно сприяє ясності, зникають проблеми дублювання і найголовніше – у випадку застосування відповідної інформаційної технології (IT) воно сприяє взаємодії усіх підрозділів, що максимізує ресурси і спрощує прийняття управлінських рішень. Це особливо важливо для розробки заходів щодо захисту дітей, оскільки допомагає забезпечити негайне, гнучке і спільне реагування. Взаємодія на різних організаційних рівнях управління у моделі інтегрованої системи соціального захисту відбувається за допомогою спільної інформаційної системи, що наочно ілюструється на Рис. 1.9.

Використання технології ведення випадку, оцінки потреб особи чи сім'ї є основою взаємодії різних надавачів послуг. Враховуючи, що призначення менеджерів випадку полягає в інтеграції послуг на

найнижчому рівні, відповідно ця технологія ведення випадку слугує одним з найважливіших елементів створення інтегрованої системи соціального захисту та надання соціальних послуг.

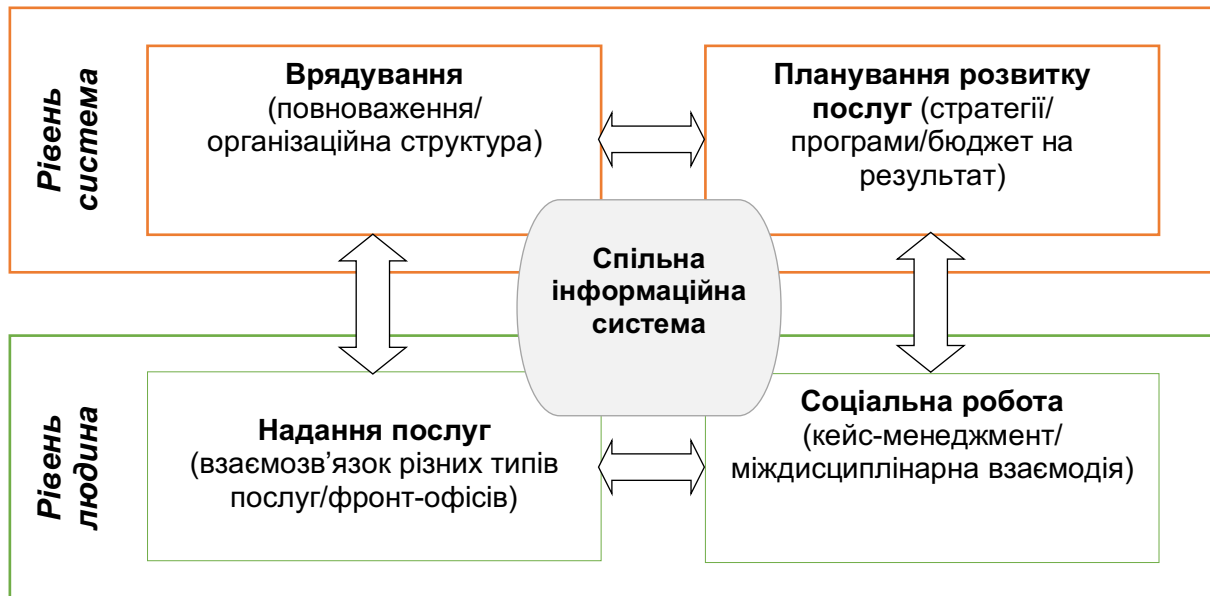


Рис. 1.9 Взаємодія рівнів управління у моделі інтегрованої системи соціального захисту

Джерело: Розроблено авторами

РОЗДІЛ II. ФОРМУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Підходи

При розробці практичних рекомендацій по формуванню інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні ОТГ бралися до уваги наступні передумови, які висловлювали представники Міністерства соціальної політики України, а також самими ОТГ під час консультацій. Отже, практична реалізація концепції має забезпечити створення в громадах спектру соціальних послуг, які б:

- відповідали б потребам жителів громади та враховували можливості громади;
- максимально та ефективно інтегрували потенціал та ресурси громади для підтримки вразливих груп;
- спрямовані на профілактику сімейного неблагополуччя, партнерство із сім'ями та дітьми, сприяли б підвищенню відповідальності батьків за виховання дітей, а дітей за підтримку пристарілих батьків;
- відповідали б міжнародним стандартам та кращим практикам;
- передбачали реальні механізми екстреного реагування та захисту прав дітей, вразливих громадян у випадку їх порушення.

Основним об'єктом і одночасно суб'єктом надання соціальних послуг має бути *не окрема особа, а сім'я*, яка опинилася в складних життєвих обставинах, або сім'я в якій проживає особа, яка опинилася в складних життєвих обставинах. Запропонований підхід до організації надання соціальних послуг має:

- мінімізувати використання інституційних (інтернатних) послуг для дітей та інших осіб (інвалідів, пристарілих), а в найближчому майбутньому взагалі відмовитися від системи інтернатних закладів, оскільки послуги на базі сім'ї, громади – ефективніші і дешевші;
- сприяти розвитку ринку соціальних послуг, запровадженню реальних механізмів соціального замовлення на рівні громади, що дозволить розширити коло надавачів соціальних послуг, створить конкурентне середовище, що сприятиме підвищенню якості послуг;

- забезпечити доступність послуг на рівні громади, перелік та види необхідних послуг мають визначатися за результатами вивчення потреб жителів громади;
- запровадити такі підходи у роботі з отримувачами послуг, які б забезпечували взаємодію систем державної грошової допомоги та соціальних послуг і сприяли швидшому подоланню складних життєвих обставин.

Цінності

Побудова інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні ОТГ має базуватися на таких цінностях:

- Безпека дитини передусім. Створення у громадах безпечних та комфортних умов для зростання дітей з урахуванням їх потреб. Дотримання підходу «дитина в безпечній сім'ї та безпечному середовищі».
- Сім'я найкраще середовище для розвитку дитини. Ідея збереження та зміцнення сім'ї як основного інституту успішної, позитивної соціалізації дитини як особистості має стати найважливішою цінністю, яка консолідує громаду.
- Батьківство – важливий обов'язок. Формування свідомої відповідальності батьків за виховання дітей завдяки знанням, умінням та батьківським навичкам, які формуються шляхом реалізації державної сімейної політики та системної роботи в громадах.
- Поважна та гідна старість. Допомога літнім людям – це інвестиція, а не пожертва. Старість – це не минуле, а це неоціненний життєвий досвід, який має практичну цінність.
- Кожен житель громади – це ресурс. Створені умови для реалізації потенціалу людям з особливими потребами, дітям, молодим людям, людям поважного віку. Кожна людина може бути рушійною силою для розвитку громади, поліпшення якості життя, якщо її навички/таланти/чесноти належно використовуються для добробуту спільноти.
- Самоорганізація мешканців громади для спільного вирішення локальних проблем.
- Відповідальна громада. Це громада, яка усвідомлює свою відповідальність за негаразди та не гідні чи неправомірні вчинки її членів, вживає заходів для їх мінімізації, перевиховання осіб, які їх вчинили.

Принципи

Впровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг має ґрунтуватися також на комплексі основних та робочих принципів (Табл. 1.1Рис. 2.1), які дозволять забезпечити якісні управлінські рішення, спрямовані на розвиток соціальних послуг, системність, послідовність та узгодженість дій у процесі їх надання.

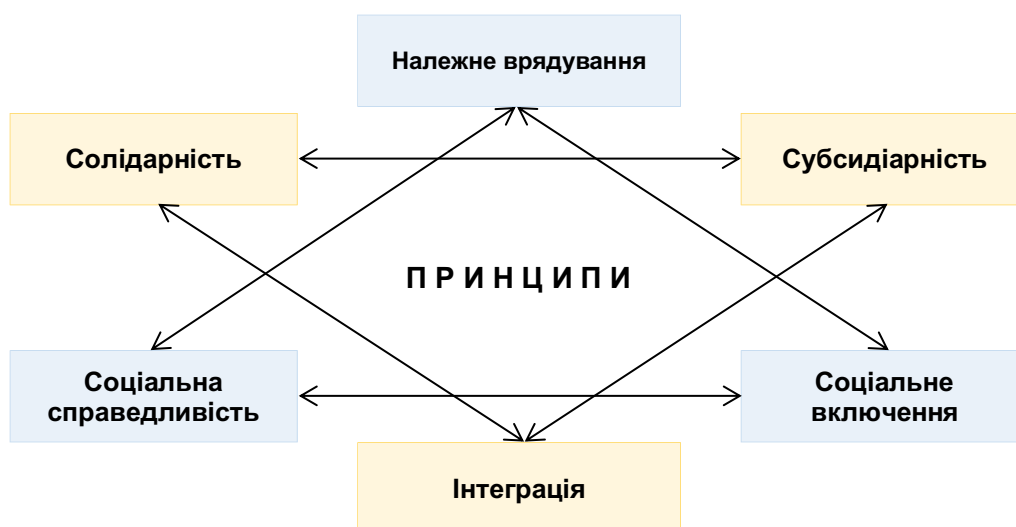


Рис. 2.1. Принципи формування інтегрованої системи надання соціальних послуг

Джерело: Розроблено авторами

До основних принципів відносяться:

- *принцип солідарності* – принцип «відповідної централізації», що базується на спільності інтересів, єдності дій, розподілі відповідальності задля досягнення рівності соціальних прав усіх громадян та можливостей їх реалізації;
- *принцип субсидіарності* – принцип «відповідної децентралізації», основна ідея полягає в тому, що владне втручання в життя громади чи громадянина здійснюється лише при нестачі власних ресурсів громади чи індивідуальних ресурсів громадянина. При цьому здійснюється рух, «зверху – до низу» з питань збільшення повноважень та ресурсів; та «знизу – до верху» з питань формування політики;
- *принцип інтеграції* – полягає в забезпеченні координації діяльності людей, процесів, інструментів, технологій тощо з метою забезпечення ефективності надання послуг;

Система основних принципів має доповнюватися робочими принципами, серед яких:

- *принцип соціальної справедливості*, який забезпечує попередження соціальної нерівності; створення рівних можливостей соціального захисту; забезпечення рівного доступу до ресурсів як постачальників, так і отримувачів послуг;
- *принцип належного врядування* (good governance), що містить у собі вісім основних характеристик, які в цілому передбачають рівний та повний доступ до соціальних благ всіх верств населення; належний захист прав людини; врядування для усіх і за участі усіх; прозорість прийняття рішень; спрямованість на результат та ефективне використання ресурсів; підзвітність владних структур, приватного сектору та організованої громадськості перед тими, на кого впливатимуть їх рішення чи дії;
- *принцип соціального включення*, що передбачає забезпечення рівних умов соціального захисту для найбільш вразливих категорій громадян; ставлення до отримувачів послуг як до активних суб'єктів власного життя, а не як до пасивних споживачів соціальних послуг.

2.1. Інтеграція врядування – формування організаційної структури управління

Як вже зазначалося інтеграція врядування на рівні ОТГ є необхідною умовою формування інтегрованої системи надання соціальних послуг. Процес інтеграції врядування передбачає, перш за все, максимальне залучення територіальних громад в усі процеси забезпечення життєдіяльності, у тому числі й соціального захисту. Це означає наділення їх правами самостійно вирішувати питання організації здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг, в тому числі, шляхом мобілізації зусиль та ресурсів всіх суб'єктів господарювання, що є на території громади.

На сьогодні серед повноважень у сфері соціального захисту населення, покладених на виконавчі органи місцевого самоврядування, лише п'ята частина є самоврядними (ст. 34)¹⁶. Відтак рекомендується *розширити функції об'єднаних територіальних громад у сфері соціального захисту населення, зокрема щодо організації надання соціальних послуг* та віднести більшість з них до самостійного відання органів місцевого самоврядування. Перелік пропонує повноважень та їх розподілу подано на Рис. 2.2.

¹⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР із змінами

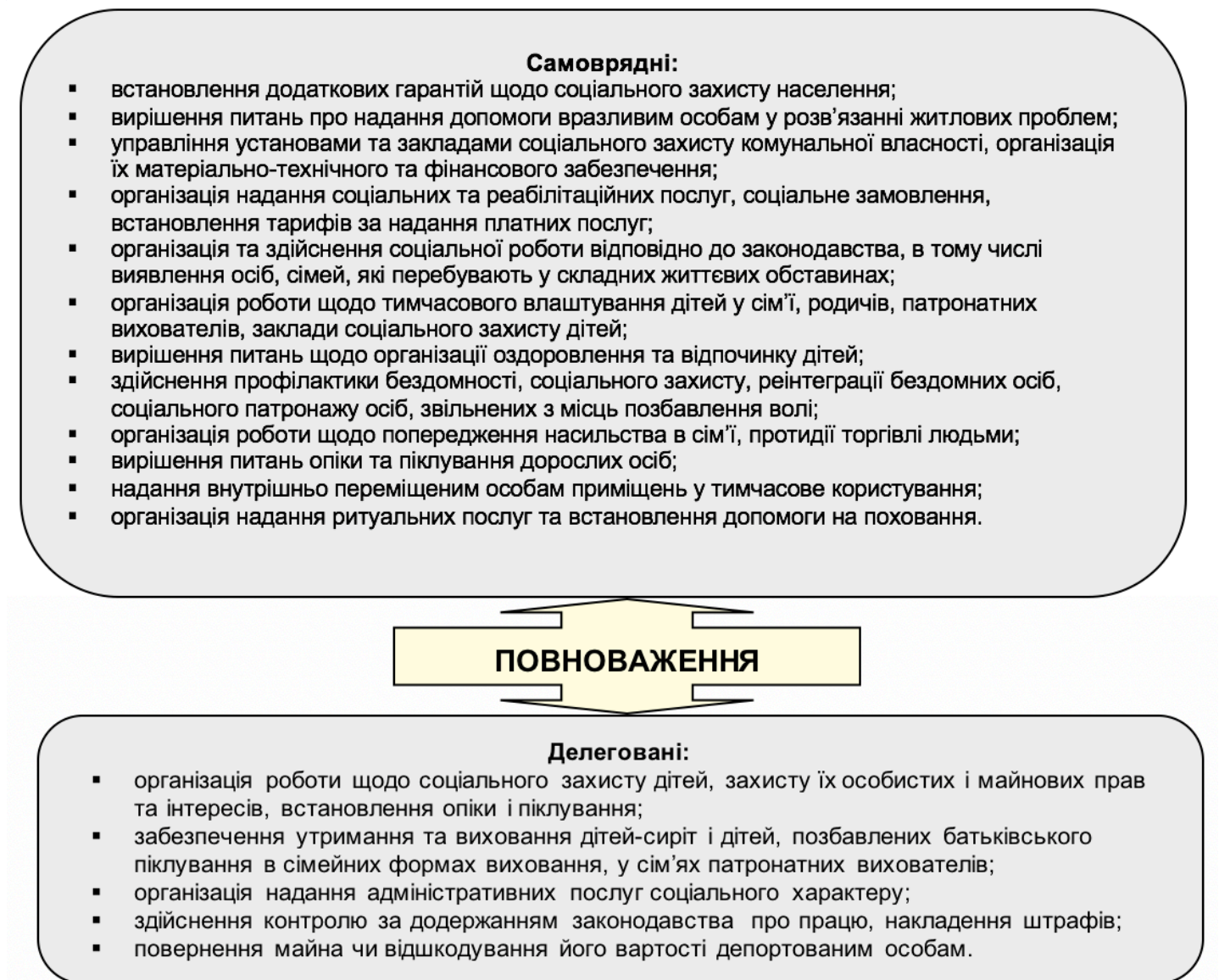


Рис. 2.2. Повноваження виконавчих органів з питань соціального захисту

Розширення спектру самоврядних повноважень зумовлює нагальну необхідність посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за їх здійснення та також формування відповідної організаційної структури управління, яка має забезпечити реалізацію повноважень. На Рис. 2.3 зображено типову організаційну структуру управління ОТГ (далі – ОСУ ОТГ), яка була розроблена експертами проекту у відповідності до інтегрованої моделі надання соціальних послуг (Рис. 1.8). Як видно з Рис. 2.3, типова ОСУ ОТГ умовно складається з таких ієрархічних рівнів: формування місцевої політики у сфері соціального захисту; упровадження політики; забезпечення надання соціальних послуг.

2.1.1 Формування політики у сфері соціального захисту – рівень врядування

Визначальну роль у формуванні політики ОТГ у сфері соціального захисту відіграє голова громади. До його повноважень відносяться ініціювання та створення відповідних підрозділів у структурі виконавчого органу, наділення їх повноваженнями з питань соціального захисту населення, захисту прав дітей, розробка стратегій та цільових програм, спрямованих на забезпечення соціальних прав жителів громади,

доступу їх до соціальних послуг, моніторинг та контроль за їх реалізацією. Важливою функцією голови ОТГ є безпосереднє керівництво органом опіки та піклування.

Формування та діяльність у структурі представницького органу (місцевої ради) відповідних депутатських комісій із соціального захисту населення, освіти та культури, бюджетної та інших, а також опікунської ради, забезпечать підготовку та ухвалення необхідних стратегічних рішень, програм, виділення фінансових ресурсів, здійснення контролю за їх виконанням тощо. Відповідно, важливу роль у цьому процесі належить також секретарю ради, до повноважень якого віднесено забезпечення роботи депутатської комісії.

Для забезпечення інтеграції представницького й виконавчого органів ОТГ необхідним є визначення окремого заступника голови ради ОТГ з питань соціального розвитку громади. Його необхідно наділити повноваженнями щодо координації та взаємодії між представницькими органами (комісіями, депутатами) та структурними підрозділами виконкому щодо реалізації політики у сфері соціального захисту. Заступник голови ради ОТГ з питань соціального розвитку громади має безпосередньо керувати відділами соціального захисту та охорони здоров'я, освіти і культури (або їх аналоги), які створюються у виконавчому комітеті ОТГ (Рис. 2.3).

Важливу роль в інтеграції врядування відіграє староста – посадова особа місцевого самоврядування, яка здійснює комунікацію між владою та громадою старостівського округу. Вона представляє інтереси мешканців та забезпечує врахування їх потреб, у тому числі й в бюджеті ОТГ. Повноваження старости визначаються у Статуті об'єднаної територіальної громади та у Положенні про старосту, що затверджується місцевою радою. Відповідно основна відповідальність за регламентацію повноважень старости покладена на місцеві ради ОТГ. Це зумовлює необхідність вироблення рекомендацій органам місцевого самоврядування в частині конкретизації повноважень старости з питань соціального захисту, організації надання соціальних послуг населенню.

2.1.2. Упровадження політики – рівень управління

Для ефективної реалізації політики ОТГ у сфері соціального захисту у структурі виконавчих органів мають діяти такі підрозділи: служба у справах дітей, відділ освіти та культури; відділ соціального захисту та охорони здоров'я; ЦНАП тощо. Керівники цих структурних підрозділів за посадою мають входити до складу виконавчого комітету, що буде важливим чинником забезпечення міжгалузевої інтеграції, постійної міжвідомчої взаємодії, прийняття узгоджених управлінських рішень із питань соціального захисту населення, створення та надання соціальних послуг. У невеликих громадах доцільно об'єднувати в один підрозділ декілька напрямів, до прикладу, відділ освіти, культури, молоді та спорту, відділ соціального захисту та охорони здоров'я тощо як це показано на Рис. 2.3.

Недоцільно та неправомірно приєднувати до якого-небудь підрозділу службу у справах дітей (ССД), адже відповідно до законодавства цей підрозділ наділений повноваженнями захисту прав дітей, що, в тому числі, передбачає реалізацію контролюючих функцій з цих питань у відношенні до інших суб'єктів. Основні функції служби у справах дітей приведено на Рис. 2.4. Відповідно до чинного законодавства, служба у справах дітей має бути створена як виконавчий орган ради зі статусом юридичної особи та підпорядкована безпосередньо голові, який є керівником органу опіки та піклування та має забезпечувати діяльність із захисту прав дітей на ввіреній території. У малонаселених громадах, в яких дитяче населення складає 1000 або менше осіб в апарат ради вводиться посада уповноваженого представника із захисту прав дітей (із прямим підпорядкуванням голові ради ОТГ). У разі, коли дитяче населення громади складає більше тисячі, створюється служба у справах дітей, працівників якої, на наш погляд, доцільно закріпити за певними старостівськими округами для здійснення в рамках своїх повноважень заходів із захисту прав дітей.

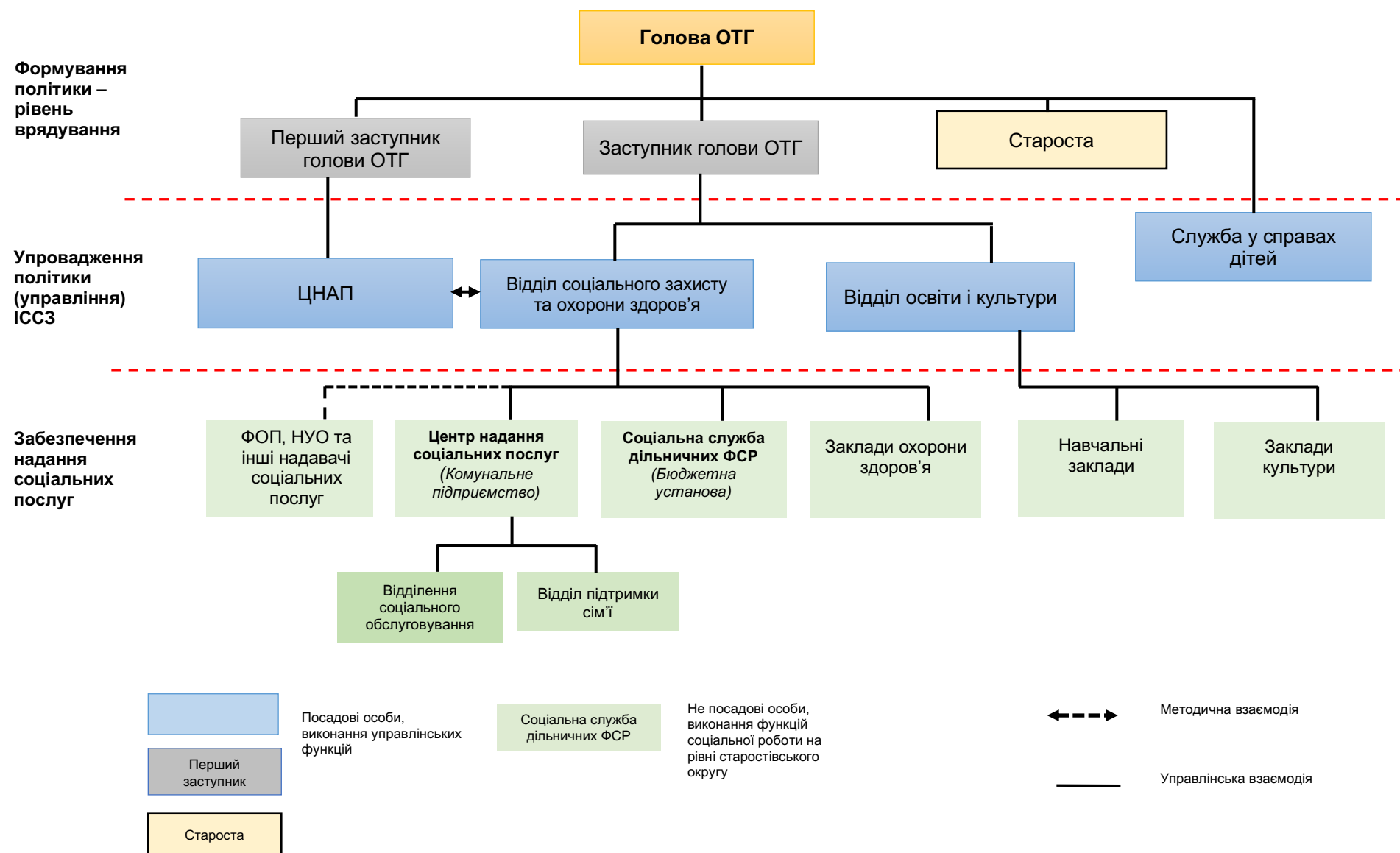


Рис. 2.3. Типова організаційно-функціональна структура управління ОТГ

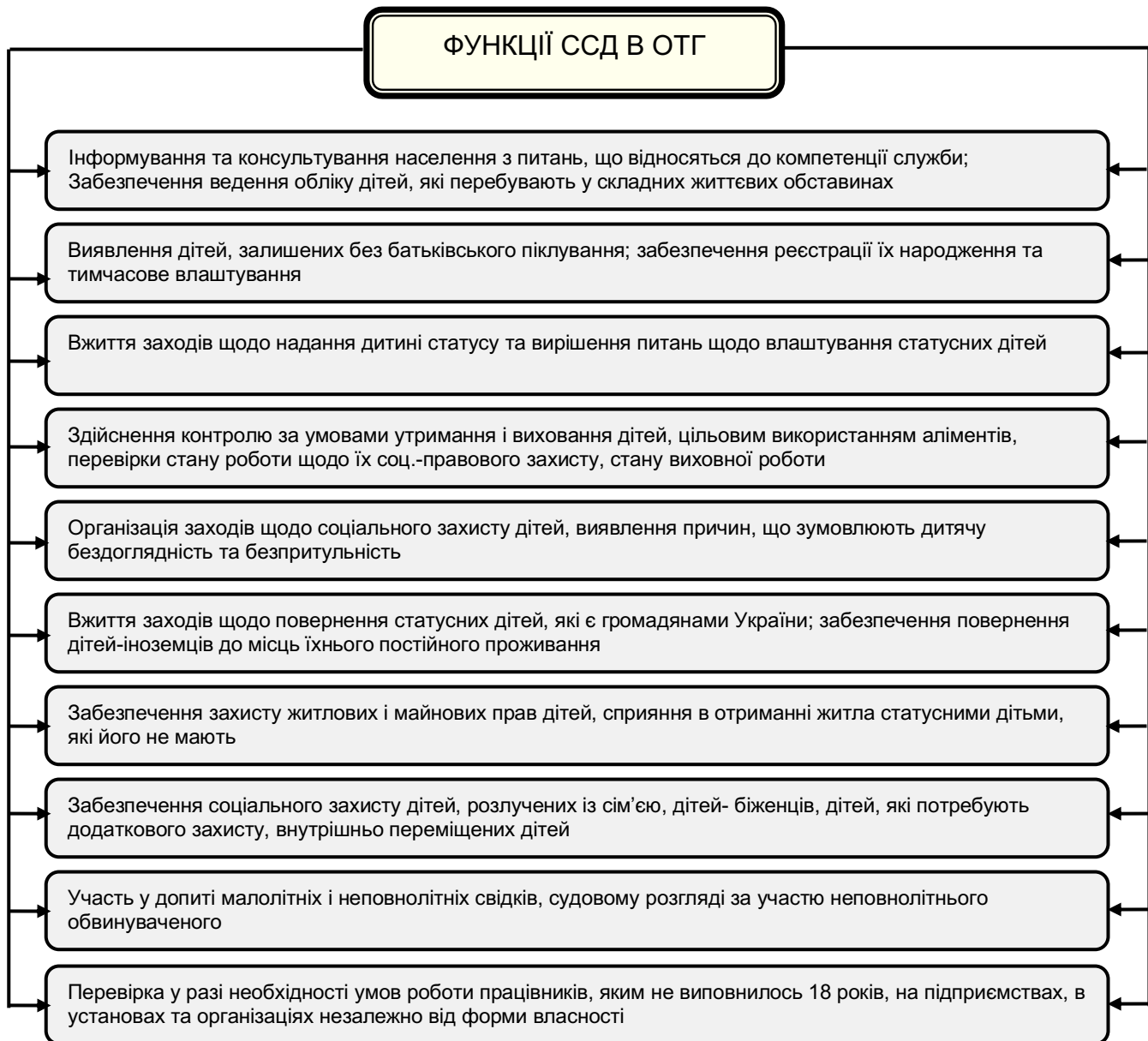


Рис. 2.4. Повноваження служби у справах дітей

Окремо варто зупинитись на відділі соціального захисту, що забезпечуватиме управлінські функції з питань соціального захисту вразливих категорій населення, планування та розвитку необхідного спектру соціальних послуг, їх адміністрування, зайнятості, узгодження горизонтальних та вертикальних зв'язків, запровадження інтегрованих технологій тощо. На структурний підрозділ має, на наш погляд, покладатися здійснення функцій, представлених на Рис. 2.5.

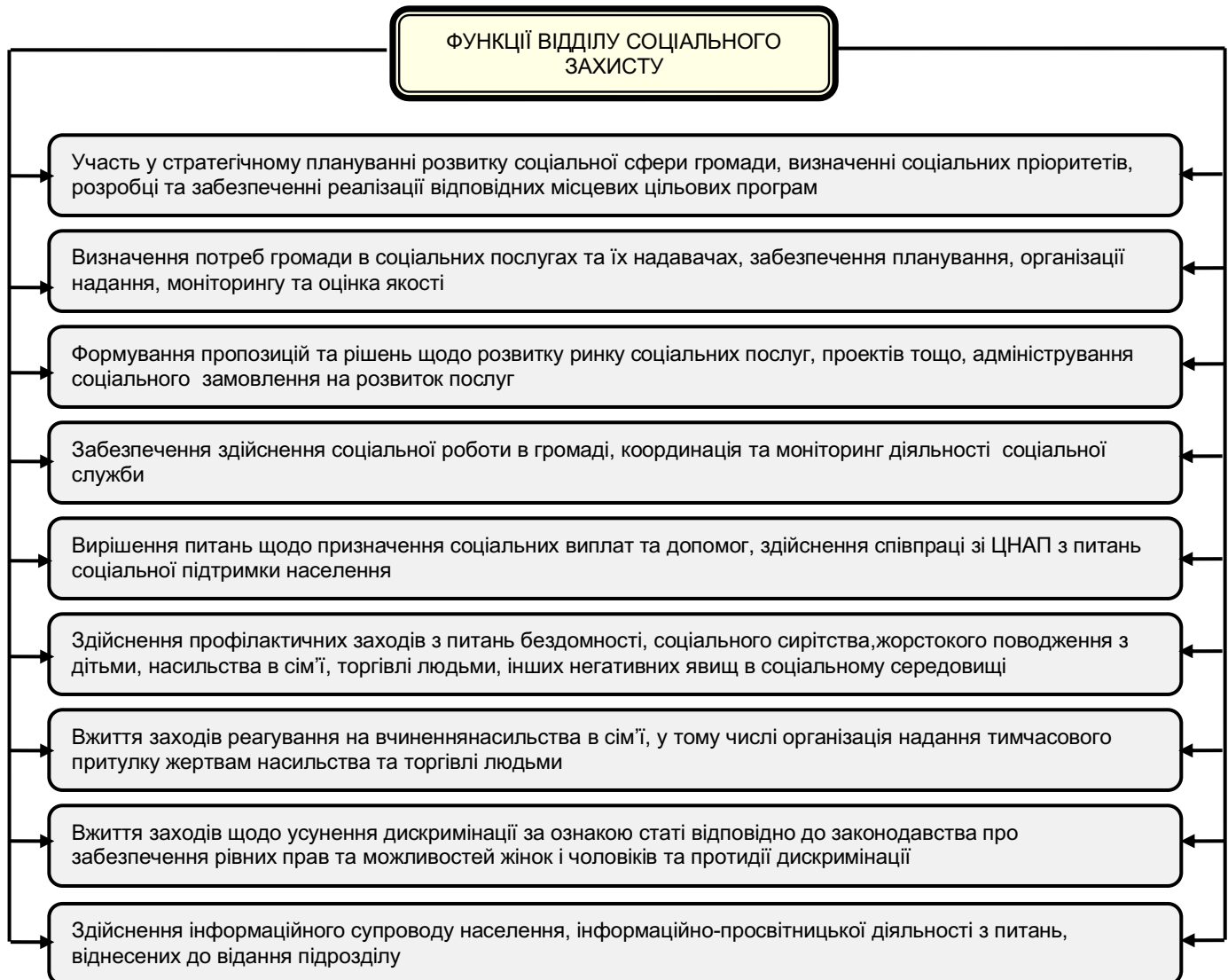


Рис. 2.5. Повноваження підрозділу соціального захисту

У переважній більшості обстежених ОТГ при виконавчому органі місцевої ради діє центр надання адміністративних послуг (ЦНАП)¹⁷, який діє за принципом «єдиного вікна». Функції прийому громадян якого виконують так звані «фронт-офіси», а функції обробки документації і прийняття рішень – «бек-офіси». Фронт-офіс об'єднаної територіальної громади – підрозділ (посадова особа), до компетенції якого (якої) віднесено розгляд звернень громадян з питань соціального захисту населення безпосередньо в спеціально облаштованому приміщенні або через Центр надання адміністративних послуг. В старостаті може бути створений фронт офіс чи віддалене робоче місце адміністратора фронт-офісу, або функції по прийому заяв, звернень з питань соціального захисту можуть виконувати інші уповноважені посадові особи. Набір функцій фронт-офісу ОТГ визначений в п. 2.2 Методичних рекомендацій, затверджених наказом Мінсоцполітики від 21.06.2017 №1030.

2.1.3. Організація надання інтегрованих соціальних послуг

¹⁷ За даними Мінсоцполітики на початок 2018 року з 743 ЦНАП, що створені в Україні, 53 діють в ОТГ

Забезпечення надання соціальних послуг на рівні ОТГ передбачає формування та функціонування мережі надавачів соціальних послуг, що здійснюють соціальну роботу та надають соціальні послуги в громаді.

Основною ланкою забезпечення здійснення соціальної роботи на рівні ОТГ має стати *соціальна служба дільничних фахівців із соціальної роботи*, яка створюється як бюджетна установа і перебуває в управлінні відділу соціального захисту та охорони здоров'я виконкому (див. Рис. 2.3). Основною метою діяльності цієї служби є організація здійснення соціальної роботи в громаді, ведення випадків сімей, осіб, які потрапили в складні життєві обставини, надання, замовлення та координація соціальних послуг. За організаційно-правовим статусом соціальна служба має бути *бюджетною установою*. Рішення про створення, ліквідацію або реорганізацію якої приймає місцева рада. Відповідно Положення про службу, в тому числі її кадрове забезпечення і кошторис затверджуються на сесії відповідної ради. З цих же підстав фінансування соціальної служби здійснюється з місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством. Бухгалтерський облік соціальної служби здійснює централізована бухгалтерія виконкому. Чисельність працівників служби (фахівців із соціальної роботи), пропонується визначати з урахуванням таких ключових індикаторів, як кількість населення та тип населеного пункту (місто/село). А саме, 1 фахівець на 1000 сільського населення та 1 фахівець на 5000 міського. Такий підхід враховує різні можливості щодо мобільності сільських та міських жителів, наявності та доступності послуг. У разі, коли громада є малочисленною або у разі неспроможності громади відразу створити соціальну службу, пропонується в якості першого етапу ввести посаду фахівця із соціальної роботи в штат виконкому без набуття статусу посадової особи місцевого самоврядування та розробити покрокові заходи щодо введення необхідної кількості фахівців протягом 1-2 років. У разі наявності на території громади центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді доцільно зберегти таку установу, при цьому переглянути та привести її функції у відповідність до потреб жителів громади.

Створення соціальної служби дільничних ФСР є лише необхідною, але не достатньою умовою для формування повноцінної системи надання соціальних послуг по рівні ОТГ. З метою забезпечення своєчасної підтримки вразливих категорій населення відповідно до виявлених потреб у громаді має бути створений комплекс соціальних послуг. Надавачами таких послуг можуть бути вже існуючі соціальні заклади та установи незалежно від підпорядкування та форми власності, громадські, благодійні релігійні організації, фізичні особи. З метою гарантування доступу вразливих категорій населення громади до базових соціальних послуг населенню рекомендуємо створити на території громади центр надання соціальних послуг. За рішенням місцевої ради він може працювати в організаційно-правовому статусі бюджетної установи або комунального підприємства. При цьому слід зазначити, що організаційно-правовий статус бюджетної установи супроводжується низкою обмежень щодо залучення та розпорядження фінансовими ресурсами. Тому експертна група пропонує створювати центри надання соціальних послуг в якості комунальних підприємств – самостійних суб'єктів господарювання. У структурі такого підприємства можуть створюватися *такі підрозділи, як відділення соціального обслуговування, відділення підтримки сім'ї та дитини; відділення реабілітації для дітей, людей з інвалідністю тощо* (див. Рис. 2.3).

У разі потреби та спроможності громади на її території можуть створюватися заклади/установи, які надаватимуть більш спеціалізовані види послуг особам, дітям, сім'ям, які перебувають в складних життєвих обставинах: *малі групові будиночки, центри соціальної підтримки сімей та дітей¹⁸, центри раннього втручання, реабілітаційні центри тощо*.

Пропозиції щодо основних функцій запропонованих структурних підрозділів ОТГ у відповідності до типової ОСУ Рис. 2.3 згруповані в 1.1.1.1Табл. 2.1.

¹⁸Про затвердження Примірною положення про центр соціальної підтримки дітей та сімей: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 834

Табл. 2.1 Основні функції підрозділів системи соціального захисту на рівні ОТГ

Назва підрозділу	Основні функції	Кадри та їх статус	Бажане місцезнаходження	Підпорядкування та підзвітність	Взаємодія та співпраця	Джерела фінансування
Відділ (сектор) соціального захисту та охорони здоров'я у структурі виконкому	- Визначення потреб у послугах. - Планування розвитку соціальних послуг. - Розробка проектів програм соціального захисту. - Формування пропозицій та рішень щодо розвитку ринку соціальних послуг. - Формування та адміністрування соціального замовлення на розвиток послуг. - Розробка бюджетних програм соціального захисту та їх адміністрування. - Сприяння в здійсненні соціальної роботи за місцем проживання; координація та моніторинг роботи соціальної служби. - Сприяння, моніторинг та контроль в рамках виконання бюджетних програм, соціального замовлення з надавачами соціальних послуг. - Прийняття рішень та укладання договорів про надання послуг.	Управлінці зі статусом посадової особи місцевого самоврядування. Кількість: від 2 до 7 залежно від кількості населення та спроможності громади	Центральна садиба ОТГ	Заступнику голови (з питань соціального розвитку); Координація діяльності з УПСЗН райдержадміністрації	Підрозділи виконкому: фінансовий; освіти та культури; молоді, ССД, ЦНАП	Місцевий бюджет; Централізована бухгалтерія
ССД	- Забезпечення захисту прав дітей в громаді. - Виявлення, вилучення та влаштування дітей, які залишились без батьківського піклування. - Ведення обліку дітей, в СЖО, дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування. - Контроль за умовами виховання дітей у сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях, ДБСТ, патронатних вихователів в інституційних закладах. - Захист житлових та майнових прав дітей. - Представлення інтересів дітей в судах. - Організаційне забезпечення роботи КЗД.	1 фахівець на 1000 сільського населення та 1 фахівець на 5000 міського, посадова особа органа місцевого самоврядування	Виконком ОТГ	Голові громади	З суб'єктами соціальної роботи, підрозділами МВС, судами,	Місцевий бюджет; Централізована бухгалтерія
ЦНАП, фронт офіс	- Прийом та реєстрація звернень громадян. - Попередній аналіз документів, заяв, консультування щодо послуг соціальної підтримки. - Прийом документів для оформлення субсидій, послуг соціальної підтримки. - Виявлення осіб/сімей, які перебувають в СЖО, перенаправлення їх до ФСР, інших надавачів послуг. - Електронний обмін даними з структурними підрозділами з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей.	Адміністратори – посадові особи органів місцевого самоврядування	Центральна садиба, віддалені робочі місця на закріпленій ділянці	Заступнику голови	З суб'єктами надання адміністративних послуг, ФСР	Місцевий бюджет

Соціальна служба – бюджетна установа в структурі виконкому	- Здійснення соціальної роботи (профілактика, консультування, виявлення сімей, осіб в СЖО та ведення їх випадків. - Забезпечення доступу до послуг за місцем проживання у тому числі через замовлення у відділі соціального захисту. - Координація роботи надавачів соціальних послуг на дільниці, в тому числі соціальних робітників	Об'єднує дільничних ФСР, які не є посадовими особами. Очолює керівник/соціальний менеджер.	Робоче місце на закріпленій дільниці (старостинський округ)	Керівнику відділу (сектору) соціального захисту та охорони здоров'я виконкому	З суб'єктами соціальної роботи, надавачами послуг	Місцевий бюджет; інші джерела Централізована бухгалтерія
Центр надання соціальних послуг зі статусом комунального підприємства	- Створює, організовує та надає послуги (в тому числі в разі потреби стаціонарні). - Співпрацює з ФСР (кейс-менеджерами), які ведуть випадок отримувача послуг та іншими надавачами соціальних послуг, суб'єктами соціальної роботи. - Надає комплекс соціальних послуг сім'ям, особам в СЖО або спеціалізується на наданні послуг особам з інвалідністю, пристарілим, сім'ям з дітьми за рахунок місцевого бюджету. - Здійснює проекти у тому числі міжнародного співробітництва. - Залучає додаткові кошти для надання соціальних послуг. - Надає соціальні послуги на платній основі	Спеціалісти: надавачі послуг у відповідності до спеціалізації (соціальний робітник, спеціаліст з соціальної роботи; психолог, реабілітолог, фізіотерапевт, ерготерапевт, лікар, патронатний вихователь, консультант, масажист, юрист, вихователь та інші)	У приміщенні підприємства; на дому в отримувача послуг, за місцем проживання спеціаліста, що надає послуги	Засновнику	З ФСР, іншими надавачами послуг	Місцевий бюджет, позабюджетні кошти, гранти, в т.ч. власні доходи

2.2. Інтеграція стратегічного планування – інтегрована стратегія та фінансовий простір

Наступний важливий напрямок побудови інтегрованої системи надання соціальних послуг є гармонізація політики та програм, що мають взаємопов'язані цілі. Реалізація цього завдання на рівні ОТГ має відбуватися шляхом запровадження цілісної системи стратегічного планування та бюджетування. Як відомо стратегічне планування за своєю суттю виступає одним із важливих інструментів підвищення координованості та узгодженості дій усіх зацікавлених сторін. Застосування стратегічного планування для розвитку соціальних послуг містить у собі низку аспектів, які сприяють посиленню інтеграційного потенціалу планувальної діяльності, серед яких слід відмітити найбільш вагомі:

- органічне включення процесу планування соціальних послуг в загальну стратегію соціально-економічного розвитку громади сприятиме послідовності та стійкості розвитку громади в цілому;
- визначення потреб громади та постановка стратегічних цілей розвитку соціальних послуг шляхом максимальної активізації та об'єднання зусиль громади;
- визначення джерел та механізмів фінансування системи соціальних послуг шляхом уникнення необхідності фінансування інфраструктури та інтеграції ресурсів на досягнення визначених цілей.

Запровадження стратегічного планування на місцевому рівні покликано посилювати та розвивати демократичні процеси в самих об'єднаних громадах. Стратегічне планування передбачає залучення всіх членів громади до пошуку шляхів розв'язання конкретних соціально-економічних проблем, що існують на місцевому рівні. На основі такого підходу можна визначати пріоритети розвитку громади, залучати надавачів послуг і розподіляти бюджетні кошти.

В Україні законодавчо передбачено здійснення стратегічного планування регіонального розвитку (закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів») і сформовано єдині методологічні підходи до розробки, реалізації та моніторингу регіональних стратегій (постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932). Водночас, формування програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад носить рекомендаційний характер та визначається внутрішніми актами Мінрегіонбуду (наказ від 30.03.2016 № 75).

Слід зазначити, що практика розробки стратегічних документів, яка покликана визначати довгострокову політику суспільно-економічного розвитку громади, не набула повсюдного характеру в ОТГ. Крім того, дослідження, проведене в рамках цього проекту, продемонструвало, що стратегічні документи тих територіальних громад, які мають такі документи, не містять безпосередньо положень щодо розвитку соціальних послуг. В окремих випадках робиться акцент на розвиток внутрішніх ресурсів громади, що лише опосередковано може сприяти створенню можливостей для попередження та/чи вирішення соціальних проблем. До основних проблем наявних місцевих стратегій відносяться: декларативність одних і надмірна деталізованість та переобтяженість інформацією інших; складність використання для формування планів заходів щодо їх реалізації.

Програмно-цільове планування виступає ще однією складовою загальної ієрархії муніципального планування та регулюється Законом України «Про державні цільові програми», частково Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України». З метою реалізації положень вказаних законодавчих актів запроваджено уніфікований порядок розробки та виконання державних цільових програм (постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 із змінами) та методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності їх виконання (наказ Міністерства економіки України 24.06.2010 № 742). Слід відмітити, що програмно-цільовий підхід отримав широке розповсюдження у зарубіжній практиці управлінської діяльності, оскільки розв'язання соціально-економічних проблем за допомогою цільових програм

підвищує ефективність управління територіального розвитку, підтримки окремих територій чи верств населення.

Переваги програмного підходу в плануванні соціального розвитку полягають також у міжгалузевому характері, що дає змогу при підготовці планових рішень врахувати такі важливі взаємозв'язки, які у разі застосування галузевого підходу не враховуються або можуть бути враховані лише частково. При цьому в умовах жорстких бюджетних обмежень координація діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в питаннях планування розвитку залишається надзвичайно важливою складовою. *Застосування програмно-цільового методу (ПЦМ)* у процесі формування інтегрованої системи надання соціальних послуг може також слугувати ефективним інструментом наближення стратегічних цілей до щоденних завдань та заходів, які реалізуються органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що на основі обстеження вибраних ОТГ стало зрозуміло, що програмування на місцевому рівні достатньо слабо узгоджується із бюджетним процесом, що зумовлює необхідність визначення чітких взаємозв'язків цільових та бюджетних програм у процесі програмно-цільового бюджетування. Взаємозв'язок між стратегічним, цільовим та бюджетним плануванням приведено на Рис. 2.6.

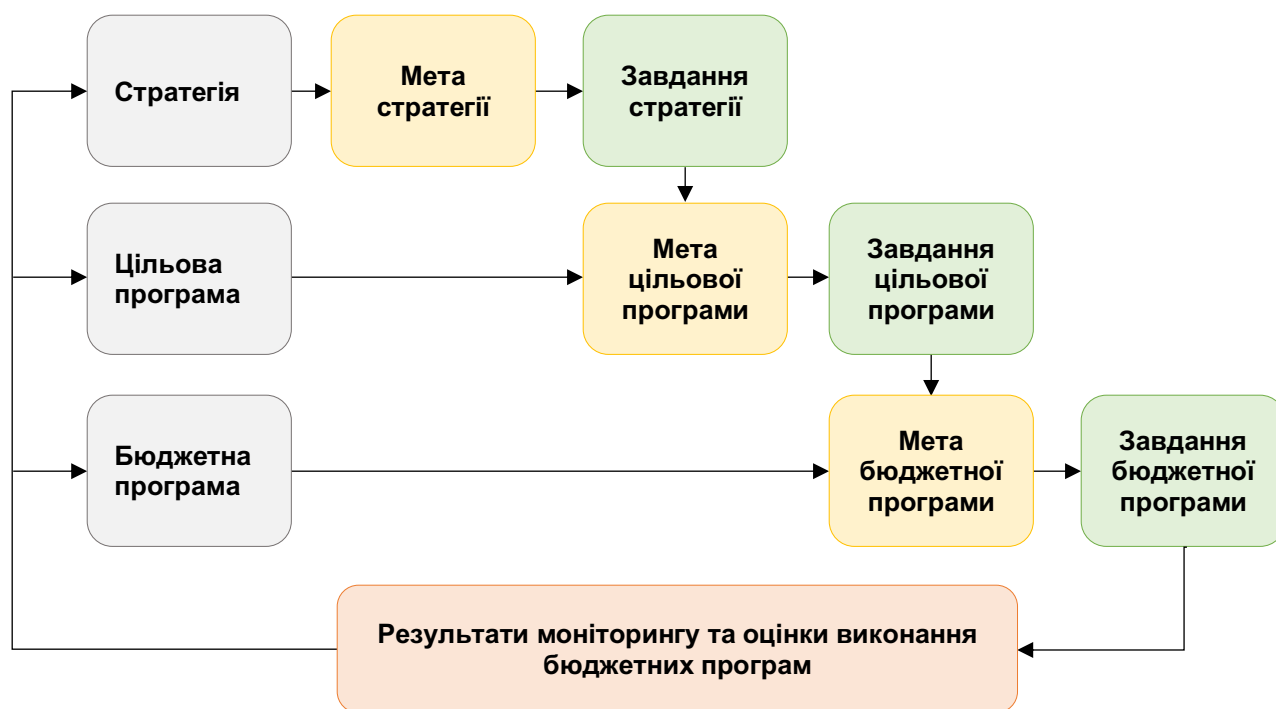


Рис. 2.6. Взаємозв'язок стратегічного, цільового та бюджетного планування

Джерело: За інформацією Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, 2017

Застосування програмно-цільового методу бюджетування відкриває перед громадами ряд можливостей, які важко реалізувати при традиційних підходах до бюджетного планування. Зокрема, він заохочує обговорення якості та ефективності програм, допомагає спрямовувати ресурси на програми, які забезпечують досягнення результатів та призупинити фінансування програм, що не забезпечують належних результатів. При застосуванні програмно-цільового методу бюджетування заходи щодо покращення соціального обслуговування розглядаються комплексно із урахуванням взаємозв'язку між різними сферами соціального захисту – соціальними послугами, медичним обслуговуванням, виховною та освітньою діяльністю, культурно-просвітницькою роботою. Програмний метод також дає можливість більш детально і конкретно розписати заходи щодо залучення додаткових коштів (спеціальний фонд), включаючи платні послуги та благодійну допомогу. Він буде сприяти розвитку послуг на рівні ОТГ, підвищення їх якості та доступності, гарантованості моніторингу та контролю з боку уповноважених осіб.

У більш концентрованому вигляді обмеження традиційного та переваги програмно-цільового методів бюджетування представлено у Табл. 2.2.

Табл. 2.2 Порівняння традиційного та програмно-цільового методів бюджетування

Ознака	Традиційний метод	Програмно-цільовий метод
Термін планування	Короткострокове планування (один рік)	Середньострокове планування (3 роки)
Основа обґрунтування видатків	«Історичні дані» без оцінки доцільності цих видатків та якості бюджетних послуг	«Дані від майбутнього» на основі визначених цілей і показників ефективності й результативності
Структура бюджету	Бюджетні функції та коди економічної класифікації видатків	Бюджетні програми та коди економічної класифікації
Спрямованість бюджету	Утримання мережі бюджетних установ	Досягнення найбільш ефективних результатів
Відповідальність	Відсутність відповідальності за результати діяльності та якості послуг	Персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм

2.2.1. Фінансове забезпечення розвитку соціальних послуг

Система фінансування (бюджетування) соціальних послуг після переходу повноважень від районного рівня до громади має пройти процес серйозного як методичного, так і організаційного реформування. За відсутності чіткого визначення соціальних послуг та механізму їх конструювання (як це зазначено у розділах 1.2 та 1.3) та в умовах, коли повноваження із надання соціальних послуг концентрувалися на районному рівні, для обрахунку обсягів фінансового забезпечення застосовувався механізм, що спирався на оцінку «базового» потенціалу тобто необхідного розміру коштів для підтримки існування закладів, що надають соціальні послуги. При цьому, визначалися витрати по таким основним групам як заробітна плата разом із нарахуваннями, матеріальні ресурси, комунальні платежі, адміністративні витрати та інших вартісні компоненти. В результаті встановлювався бюджет закладів, який фактично був тотожним бюджету усіх соціальних послуг. Запровадження інтегрованої моделі надання соціальних послуг та перехід повноважень із надання соціальних послуг від району до громади (ОТГ) вимагає переходу від принципу утримання закладів до фінансування результатів, тобто запровадження програмно-цільового методу бюджетування. Як вже зазначалося застосування цього методу передбачає, що фінансуватися мають ті соціальні послуги, які максимально задовольняють потреби визначених пріоритетних груп у громаді. ПЦМ впроваджується в Україні з 2016 році і наразі ще не набув масового застосування. Крім того існує низка проблем із його застосуванням для фінансування програм розвитку соціальних послуг. Перш за все це стосується розробки механізму оцінки вартості соціальних послуг. Діючі нині Методичні рекомендації розрахунку вартості соціальних послуг, затверджені Мінсоцполітики¹⁹ побудовані на класичному підході обрахунку трудових затрат (людино-годин) та нормативів витрат інших матеріальних ресурсів за рахунок бюджетних коштів. Проте із-за відсутності концептуалізації соціальної послуги застосування наявної методики є проблематичним.

Запровадження конструювання соціальних послуг на основі поняття “соціальної послуги” дозволить запровадити принципово новий підхід до оцінки вартості послуги через обрахунок специфікації соціальної послуги. Нагадаємо, як йшлося в розділі 1.3, специфікація – це універсальний і повний опис умов і вимог створення соціальної послуги. Формат специфікації соціальної послуги довільний, але має обов’язково включати відображати у своїй структурі:

- Чітко сформульовану мету соціальної послуги;

¹⁹ НАКАЗ Міністерства соціальної політики України від 07 грудня 2015 року № 1186 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг».

- Визначення пріоритетної групи отримувачів (відповідь на запитання кому?);
- Чітко сформульовані принципи роботи з клієнтом;
- Опис основних видів діяльності в рамках послуги (відповідь на запитання що?);
- Місце надання послуг (відповідь на питання де?);
- Мінімальні організаційні або структурні стандарти послуги (у тому числі показники моніторингу та оцінки виконання стандарту);
- Мінімальні операційні або функціональні стандарти послуги (у тому числі показники моніторингу та оцінки виконання стандарту).

Специфікація соціальної послуги надає основну інформацію, необхідну для розрахунку вартості кожної соціальної послуги – її бюджету. Структурування бюджету, у свою чергу, вимагає визначення сукупності усіх ресурсів, необхідних для створення або закупівлі послуги відповідно до специфікації:

- Людських ресурсів (кадрів, необхідних для створення послуги).
- Технологічних ресурсів (інструментів та обладнання, необхідних для організації надання послуги).
- Фізичних ресурсів (приміщення, будівлі, машини, механізми тощо).

Причому, загальний обсяг фінансових ресурсів необхідних для створення певної соціальної послуги відповідно до специфікації буде дорівнювати сумі вище перерахованих ресурсів як показано на Рис. 2.7



Рис. 2.7. Фінансові ресурси, необхідні для створення соціальної послуги у відповідності до специфікації

Джерело: OPM

2.2.2. Збільшення фіскального простору ОТГ

Важливе значення у впровадженні інтегрованої моделі надання соціальних послуг має **збільшення обсягів фінансових ресурсів**, що можуть бути залучені для інвестування у розвиток соціальних послуг. У першу чергу мова йде про **збільшення надходжень із загального фонду** місцевого бюджету ОТГ, з якого буде визначатися частка прямого фінансування соціальних послуг. У 2018 році до складу доходів ОТГ включили частину розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яка сплачується за місцем розташування відповідного пункту їх розповсюдження. Також до місцевих бюджетів громад включено надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій, донорських установ, а також 13,44 відсотка акцизного податку з виробленого в Україні пального та 13,44 відсотка акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального пропорційно до обсягу реалізованого суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю пального на відповідній території. Таким чином, ці нововведення суттєво розширили ресурсну базу ОТГ.

В плані подальшого зміцнення місцевих бюджетів ОТГ доцільно було б також розглянути можливість включення до бюджетів територіальних громад всіх надходжень від орендної плати, оскільки орендарі

державного майна користуються послугами соціальної сфери, що надаються на місці. Можливо слід розглянути питання щодо зарахування до бюджетів територіальних громад частини рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення, за користування надрами та використання інших природних ресурсів, що зараз зараховується тільки до міських бюджетів міст Києва та Севастополя. Якби була прийнята комплексна земельна реформа із визначенням сфери відповідальності ОТГ за лісові та водні ресурси, що мають відношення до господарської діяльності громади, то тоді б можна було би чітко визначитись із рентною платою.

Аналогічно можна вносити пропозицію щодо зарахування до місцевих бюджетів хоча б 10% від податку на прибуток підприємств, що не є у власності громад, оскільки життєдіяльність цих підприємств напряду залежить від інфраструктури громад. Слушною є пропозиції щодо розширення повноважень місцевої влади визначати ставку земельного податку, податку на нерухоме майно, плату за реєстрацію суб'єкта господарчої діяльності, а також права визначати пільги у сплаті цих податків. Резервами надходжень із земельного податку можуть бути стягування заборгованості через неправильне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення таких резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і обрахувати перспективні обсяги надходжень. Громадам варто розширити права у співпраці з фіскальними органами з питань: визначення кількості осіб, що сплачують податки та обсягів їх нарахувань.

В процесі децентралізації бюджети ОТГ отримали право міжбюджетних відносин з державним бюджетом. Це базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів, зокрема додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. У державному бюджеті на 2018 рік також передбачено стабілізаційну дотацію (як додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам) до завершення процесу об'єднання територіальних громад відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Важливою складовою мобілізації додаткових фінансових ресурсів є посилення ролі **спеціального фонду** місцевого бюджету, який акумулює цільові бюджетні трансферти, зокрема деякі субвенції, кошти, отримані від надання платних послуг, благодійні та спонсорські внески, бюджетні трансферти між громадами на виконання спільних програм із надання соціальних послуг.

Найбільш суттєвий резерв щодо зміцнення фінансування надання соціальних послуг у громадах – це розширення сфери та умов застосування **платних послуг**. При підготовці програм розвитку соціальних послуг в громадах необхідно по кожному отримувачу, який включений до програми, визначитись щодо наступних моментів – чи не має такий отримувач або його близькі дохід, що вагомо перевищує прожитковий мінімум та чи не має бажання дана особа отримати послуги понад обсяги, визначені для його категорії згідно стандартів. Крім того, надавачі послуг у громадах можуть запропонувати послуги, які не входять до регламентованих переліків, а можуть бути запропоновані як додаткові у пакеті із тими, що передбачені стандартами, наприклад, а) проведення масажів, реабілітаційних заходів, лікувальною фізкультурою, тощо для осіб з інвалідністю; б) організація відпочинку та дозвілля; в) приготування харчових страв на замовлення; г) забезпечення консультацій по різних напрямках – здоров'я, юридична допомога, розрахунок пенсій, різних видів платежів та виплат, освоєння комп'ютерної техніки, д) виховна робота із дітьми.

Для надання платних послуг громада має розробити положення, в якому, зокрема, слід передбачити вимоги щодо організації надання послуг, перелік платних соціальних послуг, які планується надавати, порядок виконання робіт на платній основі, порядок розрахунків за платні послуги тощо. Окремо слід зазначити, що система тарифікації платних послуг має ґрунтуватися та єдиному підході – специфікації соціальних послуг.



Рис. 2.8. Можливості для збільшення фінансового простору ОТГ

Джерело: Розроблено авторами

В ряді випадків як джерела фінансового зміцнення можна розглядати такі напрями як використання **коштів фондів регіонального розвитку та запозичення** як місцеві, так отримані за рахунок кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Проте відповідно до чинного законодавства кошти із обох цих джерел можуть спрямовуватися тільки на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування. Для соціальної сфери це може бути, наприклад, будівництво та закупівля обладнання для комплексів із реабілітації інвалідів. В разі наявності в громадах проектів, що передбачають закупівлю дорого вартісного обладнання, будівництва та реконструкції об'єктів інфраструктури для соціальної сфери вони можуть подавати для проходження конкурсного відбору на рівні областей відповідні заявки.

Для збільшення фінансових можливостей ОТГ доцільно розглядати таке додаткове джерело доходів як розробка та впровадження грантових програм з питань соціального захисту населення за рахунок різних донорських організацій. Проте слід мати на увазі, що це джерело не зможе відігравати широку масову роль. Враховуючи, що в Україні понад 1000 ОТГ, включаючи міські громади, отримання грантів може бути лише точковим для обмеженої кількості пілотних регіонів.

Важливим чинником збільшення фінансових ресурсів ОТГ є економія та оптимізація існуючих витрат через розробку комплексних програмно-цільових документів у сфері соціального захисту й уникнення подвійного фінансування та автономізацію надавачів послуг (Рис. 2.8). Наприклад, досягнути певної **економії коштів** при організації надання соціальних послуг можна шляхом створення в структурі ОТГ комунальних підприємств для надання послуг на рівні громади (див. Рис. 2.3). Перебуваючи в статусі бюджетних установ надавачі соціальних послуг повинні зароблені кошти від надання послуг, а також отримані від спонсорів та благодійників включати до спеціального фонду бюджету. Далі використання цих коштів здійснюється під управлінням вищестоящої установи, зокрема відповідним органом управління у виконкомі. Тим самим значно зростає ініціатива надавача послуг, зокрема і в питаннях

раціонального використання фінансових ресурсів. Статус комунального підприємства забезпечує право самостійного використання коштів, отриманих в результаті господарської діяльності. Можна стимулювати економію через матеріальне заохочення, обирати найбільш оптимальні умови та графіки фінансування.

З метою економного використання коштів можна запропонувати комбінований підхід до організації надання соціальних послуг. Його суть полягає у тому, що соціальні послуги фінансуються частково за рахунок бюджетних ресурсів, а частково за рахунок коштів громадян (тобто є частково платними) у залежності від матеріальних можливостей кожного отримувача. Такий принцип часткової співоплати передбачений зараз медичною реформою. Для застосування співоплати у наданні соціальних послуг треба здійснити ряд заходів, зокрема встановити параметри платоспроможності, методи її оцінки та розробити системи ранжування населення за групами платоспроможності. Це дасть можливість побудувати спеціальні шкали, які визначать розподіл фінансування між бюджетними коштами та іншими джерелами, в першу чергу платними послугами в залежності від двох параметрів – рівня платоспроможності кожної особи та індивідуальної спроможності забезпечувати свої життєві функції. Тим самим особа, що має високий рівень платоспроможності та практично повністю обслуговує себе самостійно, має оплачувати послуги за рахунок власних коштів. Навпаки, той, хто знаходиться на самому низькому рівні зубожіння, а також практично не може себе обслуговувати, повинен отримувати 100-відсоткове бюджетне покриття послуг, що надаються. Якщо людина перебуває в різних ситуаціях щодо власної платоспроможності та ступеню СЖО, відповідно будуть ті чи інші процентні співвідношення між бюджетним забезпеченням і іншими джерелами.

Ще одним способом ефективного використання коштів для організації надання соціальних послуг є використання механізму **соціального замовлення**, яке регулюється Постановою КМУ від 29 квітня 2013 р. № 324 “Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів”. Суть механізму полягає у тому, що фінансування має отримувати той, хто в умовах відкритого конкурсу запропонує кращу проектну пропозицію за менші кошти, тобто за принципом – “value for money” кошти із урахуванням якості. На жаль, до нині, соціальне замовлення не набуло широкого повсюдного застосування в Україні. Проте, на нашу думку, в умовах децентралізації значення цього способу фінансування розвитку соціальних послуг має зрости. Вважаємо за доцільне, щоб кошти, що планується використовувати на соціальне замовлення, виділялися окремо в бюджетному запиті та в паспорті бюджетної програми як окремі **підпрограми**. Це дозволить чітко визначити по соціальному замовленню розподіл фінансування на джерела – загальний фонд, спеціальний фонд та бюджет розвитку. Відповідно у формі 2 бюджетного запиту можна буде визначити конкретні завдання, що будуть вирішуватись виконавцями – соцзамовниками, результати, які мають бути отримані, а також показники ефективності. Інша пропозиція, яка може бути опрацьована для практичної реалізації – це надання соціальним послугам, що мають здійснюватися за рахунок спеціального фонду бюджету, статусу соціального замовлення. Тобто все, що оплачується за рахунок власно зароблених коштів, спонсорів, благодійників, підприємств, установ, організацій за договорами з ними, має фінансуватись по системі соціального замовлення. Тим самим ми забезпечимо прямі стимули для економії коштів, оскільки соціальне замовлення передбачає конкурсний підхід, де виграють ті, хто має найбільш раціональні ресурсні пропозиції.

Важливим також є питання фінансування окремих ланок (складових) системи надання соціальних послуг у громадах. Як уже зазначалось у попередніх розділах організаційно-функціональна структура ОТГ на рівні управління має мати відповідний адміністративно-управлінський підрозділ на рівні виконавчого органу громади, що керує процесами соціального захисту населення (*наприклад, відділ соціального захисту та охорони здоров'я*) та на рівні забезпечення надання соціальних послуг – *службу фахівців із соціальної роботи* – своєрідних кейс-менеджерів, що виконують функції відкриття та ведення випадків. Крім цього, на цьому ж рівні мають бути інші структури, що безпосередньо надають послуги (*наприклад, комунальні підприємства та НУО*). Див. Рис. 2.3.

Управлінська ланка у виконкомі має як і зараз фінансуватись згідно встановленого кошторису витрат. Фінансування виконавців послуг, які здійснюють свою діяльність у громаді, повинно здійснюватися за принципом «**глобального бюджету**», коли кошти надаються за скороченою економічною класифікацією видатків, по єдиному коду. Тобто керівництво закладу має отримувати кошти без прив'язки до тих чи інших статей витрат – зарплата, комуналка, матеріали, тощо. Воно буде самостійно розподіляти їх з метою досягнення більшої ефективності. Такий принцип дозволяє концентрувати кошти на найбільш важливі ділянки, робити заощадження для майбутніх капітальних витрат, мати повну інформацію про наявний фінансовий стан установи.

Стосовно підрозділу, що безпосередньо надає послуги, то оптимальним рішенням є в достатньо короткий термін провести автономізацію таких закладів надавши їм статус комунальних підприємств. Тоді вони будуть працювати на принципах самофінансування, де частина коштів отримується із загального фонду для виконання обов'язково визначених владою громади програмних завдань, а частина заробляється самостійно шляхом надання послуг за запитами громадян.

Більш складне питання як фінансувати службу фахівців із соціальної роботи (кейс-менеджерів). Вони не є безпосередньо управлінською ланкою, але також не є чисто виконавським підрозділом, хоча можуть самі надавати деякі послуги. Якщо посадити їх на кошторис, то це призведе до відсутності стимулів до покращення роботи, адже тоді реальним буде відносно низька заробітна плата (розряд по єдиній сітці буде відносно низький 8 – 9, при тому що у соціальних працівників у виконкомі він буде не меншим 11). Якщо перевести цю категорію на госпрозрахунок, то буде стимулюватись невинуватне бажання як можна більше впровадити платних послуг, а також буде стимул до безпорадного надання послуг на шкоду до роботи по виявленню, профілактиці та складанню документів по виявлених випадках. На нашу думку слід прислухатись до пропозицій запровадження спеціальної субвенції із державного бюджету для фінансування цієї категорії спеціалістів хоча би на період становлення громад та впровадження стратегії деінституалізації.

Великі перспективи розвитку закладів соціальної сфери пов'язані із застосуванням **принципу державно – приватного партнерства**, який дуже позитивно себе зарекомендував в ряді країн Східної Європи. На стороні приватного партнера можуть виступати громадські, благодійні, релігійні організації, інвестори, інші юридичні та навіть фізичні особи. Мета – забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності закладів соціальної сфери та внесення приватним партнером інвестицій. Приватний партнер бере в експлуатацію заклад із надання послуг, працює на умовах повного самофінансування та надає послуги згідно укладеного із громадою договору. При цьому він отримує право самостійно використовувати матеріально-технічну базу, вести різні види господарської діяльності, отримувати доходи. На Рис. 2.8 узагальнено перелічені у цьому підрозділі можливості для збільшення фінансового простору ОТГ у процесі інтеграції стратегії.

2.3. Інтегровані процеси

Мета інтеграції процесів на рівні ОТГ – ефективне та економне використання наявних в громаді ресурсів для забезпечення безпеки та соціального благополуччя громадян, сприяння їх самоорганізації для подолання соціальних ризиків чи проблем, забезпечення в найкоротший термін доступності до соціальних послуг осіб, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

У запропонованій моделі інтеграційні процеси забезпечуються шляхом:

- активізації громади та залучення до вирішення соціальних проблем;
- формування єдиного інформаційного простору громади;
- унормування механізмів міжвідомчої та міждисциплінарної взаємодії.

2.3.1. Активізація громади

Об'єднання людей для обміну досвідом, а також для вирішення власних проблем у громаді є важливим елементом побудови ефективної системи надання соціальних послуг. Активізація громади з питань соціального захисту вимагає опанування членами громади вмінь співпрацювати як з органами місцевого

самоврядування, так і з бізнес-структурами, неурядовими організаціями, зацікавленими особами, які мають певну громадську позицію для досягнення конкретних цілей. Практика переконує, що найкращим способом досягнути активної громади є сприяння в розбудові місцевих громадських організацій (формальних чи неформальних). Ініціаторами створення таких організацій можуть стати, у першу чергу, працівники соціально-гуманітарної сфери ОТГ. Дослідження, проведене в рамках проекту, показало, що у цій сфері в пілотних ОТГ працює 7% відсотків працездатного населення, з них найбільше в системі освіти (62 %) та охорони здоров'я (23%), решта – у галузі культури (9,1%), соціального захисту (5,9%).

Слід зазначити, що запроваджений в умовах децентралізації механізм бюджетування закладів освіти та охорони здоров'я (заробітна плата педагогічного та медичного персоналу за рахунок субвенції з державного бюджету, а утримання приміщень, їх комунальне обслуговування, позашкільна та позакласна робота – за рахунок громади), створює передумови для глибокої інтеграції та ефективного використання як матеріально-технічної бази цих закладів, так і їх людського потенціалу. Крім того, в навчальних та медичних закладах сконцентровані кваліфіковані та освіджені спеціалісти, їх приміщення характеризуються зручним та відносно доступним розташуванням, порівняно кращим матеріально-технічним обладнанням. Навчання та медичне обслуговування лише у першій половині дня, створює часовий простір для соціально значущої діяльності. До прикладу, досвід низки ОТГ, які брали участь у проекті, свідчить, що в умовах децентралізації навчальні заклади:

- стають ініціаторами змін місцевої громади, освітніми, культурними центрами, центрами дозвілля і відпочинку для осіб будь-якого віку;
- відіграють особливо важливу і безпосередню роль у здійсненні просвітницької та соціально-педагогічної роботи із сім'ями, спрямованої на посилення батьківського потенціалу та відповідальності батьків за виховання власних дітей; профілактику негативних проявів у дитячому та молодіжному середовищі; формування сімейних цінностей та здорового способу життя; посилення мобільності жителів громади шляхом оволодіння інформаційними технологіями;
- як громадські центри, розширюючи коло партнерів. Навчальні заклади спроможні створювати великий спектр форм роботи та послуг для дітей, молоді, сімей та громади загалом. Так, наприклад, в окремих ОТГ в рамках місцевих цільових програм, проектів та за рахунок інтеграції ресурсів бюджету й отримувачів послуг при школах функціонують групи продовженого дня, консультативні пункти для батьків, групи взаємодопомоги, клуби вихідного дня, університети 3-го покоління, клуби за інтересами, школи комп'ютерної грамотності тощо.

2.3.2. Формування єдиного інформаційного простору громади

Інформація в системі соціального захисту виступає важливим ресурсом інтеграційних процесів через забезпечення взаємодії усіх учасників цього процесу. Тому формування єдиного інформаційного простору, інтеграція інформаційних ресурсів усіх структур, забезпечення доступу та обмін своєчасною, достовірною та повною інформацією посідає провідне місце у процесі формування та впровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг. Тому пропонуємо виокремити деякі аспекти, найбільш важливі для запровадження інтегрованої моделі надання соціальних послуг.

Веб-сайт об'єднаної територіальної громади є дієвим інструментом поліпшення інформування населення про наявні в громаді соціальні послуги, умови їх отримання тощо. Веб-сайт створює широкі можливості для партнерської взаємодії влади і громади. Задля створення спільної інформаційної платформи з питань соціального захисту населення можна сформулювати низку перспективних напрямів розвитку інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування об'єднаних громад та міст:

- впровадження єдиної впорядкованої структури розміщення соціальної інформації на офіційних інтернет-представництвах органів місцевого самоврядування об'єднаних громад;
- розробка рекомендованого переліку інформації з питань соціального захисту населення, переліку соціальних послуг та умов їх отримання;

- повсюдне запровадження на сайтах органів місцевого самоврядування елементів інтерактивності (е-приймальня як механізм консультування з громадськістю, розширення доступу до соціально-важливої інформації; е-петиції як можливість мешканців громади брати інтерактивну участь в обговоренні стратегій та програм розвитку, онлайн-форуми з обговорення актуальних питань соціального життя територіальної громади, онлайн-опитування громадської думки тощо), що в цілому забезпечить реальний двосторонній зв'язок між владою та мешканцями громади;
- розвиток системи муніципальних е-послуг (до прикладу, запис на прийом, оплата соціальних послуг, тощо), що сприятиме максимально простій і доступній взаємодії посадових осіб ради ОТГ, представників бізнесу, сектору неурядових організацій, медіа та пересічних громадян за допомогою інформаційних технологій, наданню послуг у будь-який час та з максимальною прозорістю. Це особливо актуально у великих громадах, таких як міста.

Ще одним дієвим та багатофункціональним інформаційним джерелом планування інтегрованої системи надання соціальних послуг є **картування**. Це електронне графічне відтворення окремих складових соціального профілю громади, умовно в ракурсі суб'єктів і об'єктів соціальної роботи, соціальних інституцій, що функціонують на відповідній території. Приклад застосування картування об'єктів системи освіти Баранівської міської ОТГ наведено на Рис. 2.9. Як видно за допомогою картування можна відстежити особливості розміщення тих чи інших інституцій і оцінити доступність певних соціальних послуг. В залежності від цілей, на карту може наноситися будь-яка інформація, що дозволить оптимально планувати розвиток нових послуг та ефективно використовувати наявні ресурси. Картування відіграє важливу роль для забезпечення доступності до послуг для тих чи інших вразливих категорій населення, прогнозування складу міждисциплінарної команди у процесі соціальної роботи з особами, сім'ями, які перебувають в складних життєвих обставинах, інформування мешканців громади про наявну соціальну мережу, служби, інституції, установи, що надають соціальні послуги на їх чи сусідній території проживання.

2.3.3. Єдина система управління даними

Поглибленню інтеграції та взаємодії усіх учасників процесу соціального захисту, координації їх зусиль має слугувати **єдина система управління даними**. Така система відзначаються низкою важливих переваг у процесі здійснення соціальної роботи та надання соціальних послуг, а саме:

- сприяє прискоренню надання соціальних послуг особам, сім'ям, які перебувають в складних життєвих обставинах;
- дозволяє спростити та оптимізувати процедури документообігу;
- оптимізує механізми моніторингу та контролю за наданням соціальних послуг;
- дозволяє збирати, обробляти та зберігати значні масиви інформації;
- автоматизує формуванню статистичних показників для моніторингу та оцінки ефективності системи соціальних послуг тощо.

В Україні створено і діють окремі електронні бази в межах деяких відомств. Наприклад, єдина інформаційно-аналітична система «Діти», якою опікуються служби у справах дітей, інформаційно-аналітична система обліку внутрішньо переміщених, пенсійного забезпечення тощо. Однак досить часто вони дублюють інформацію про осіб, сімей, дітей, які потребують захисту, соціальних допомог та виплат та не взаємодіють між собою. Тому вкрай необхідно розробити систему управління наявними інформаційними ресурсами, яка б дозволила інтегрувати дані та забезпечила б можливості спільного доступу до усіх наявних інформаційних джерел.

Баранівська міська територіальна громада

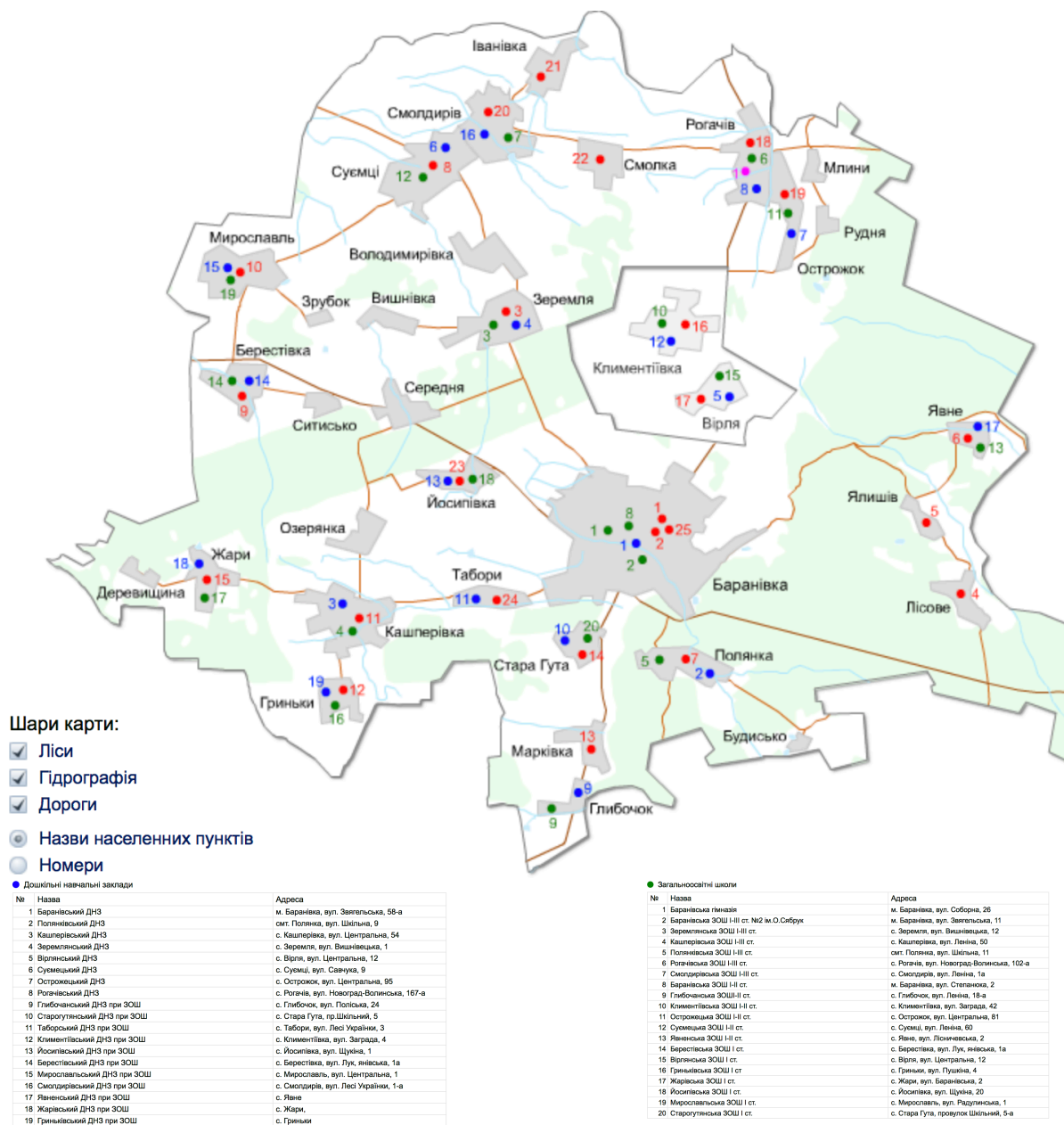


Рис. 2.9. Картування закладів системи освіти

Джерело: Розроблено авторами

Ключовим вхідним пунктом до інформаційної системи в ОТГ, на наш погляд, має виступати **фронт-офіс** надання адміністративних послуг, в якому концентрується найбільша кількість даних про отримувачів послуг, які потім можуть направлятися до відповідних структур/спеціалістів. Відповідно фронт офіс ЦНАП виступатиме ще одним суб'єктом виявлення осіб, сімей, які потрапили в складні життєві обставини. Коли людина звертається за послугами до центру надання адміністративних послуг, важливо оцінити також її соціальні проблеми. Тому адміністратор фронт-офісу має мати навички оцінки загальної ситуації клієнта (проводити так званий скрінінг). До прикладу, коли до адміністратора звертається клієнт і в результаті комунікації та аналізу поданих документів виявлено, що це багатодітна мама, яка виховує сама 3 дітей, при цьому не має роботи, вже на цьому етапі їй необхідно запропонувати весь спектр можливих послуг,

аби не допустити погіршення ситуації, попередити нехтування потребами дітей і т. п. При цьому адміністратор має мати відповідні розроблені та узгоджені інструменти оцінки. У результаті звернення на основі скрінінга адміністратор має внести інформацію про отримувача послуг в єдину систему, та зазначити тих спеціалістів соціальної сфери, які мають працювати із зазначеною справою (ФСР, працівник ССД, спеціаліст центру зайнятості, сімейний лікар чи психолог тощо).

Загалом дії адміністратора центру надання адміністративних послуг мають відбуватися за алгоритмом, представленим на Рис. 2.10.

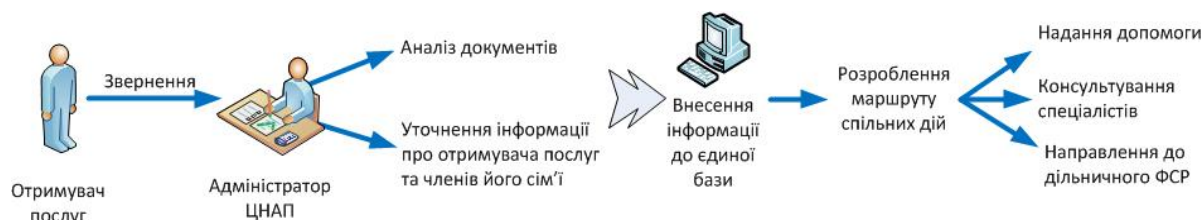


Рис. 2.10. Алгоритм дії адміністратора ЦНАП у процесі виявлення сімей в СЖО

Така робота адміністратора ЦНАП дозволить оперативно з'ясувати і зрозуміти потреби людей та більш якісно організувати їм підтримку. Слід також зазначити, що спеціалісти соціальної сфери при виявленні осіб, сімей, які потребують надання адміністративних послуг соціального спрямування мають інформувати їх про можливість оформлення таких послуг через фронт-офіс ЦНАПу.

Така інформаційна система слугуватиме вагомим доповненням до існуючих механізмів виявлення та здійснення заходів щодо підтримки осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах, міжвідомчої взаємодії та обміну інформацією у процесі здійснення соціальної роботи.

2.3.4. Унормування механізмів міжвідомчої та міждисциплінарної взаємодії

Налагодження механізмів конструктивної міжвідомчої і міждисциплінарної взаємодії є важливою складовою інтеграції процесів задля забезпечення благополуччя та розвитку громади в тому числі надання соціальних послуг для її вразливих жителів. Під **міжвідомчою взаємодією** розуміється партнерство та співпраця між організаціями, що представляють різні відомства як державного так і муніципального управління, їх горизонтальні так вертикальні взаємозв'язки, спрямованні на досягнення спільної цілі. Міжвідомча взаємодія реалізується під час спільного стратегічного планування, розробки та реалізації цільових програм для подолання певної соціальної проблеми, про що вже зазначалось у попередньому параграфі. **Міждисциплінарна взаємодія** – це цілеспрямована співпраця групи фахівців різних спеціальностей які можуть працювати як в одній так і в різних організаціях, умовно об'єднаних для забезпечення узгоджених і професійних дій в процесі надання послуг, ведення випадку особи, сім'ї, яка потрапила в складні життєві обставини, чи групи осіб, які в небезпеці і потребують захисту.

Ефективність функціонування механізмів міжвідомчої та міждисциплінарної взаємодії забезпечується перш за все їх унормуванням, тобто прийнятими відповідними нормативно-правовими актами на рівні уряду, міністерства, відомства, чи виконавчим органом/сесією органу місцевого самоврядування. Важливим урядовим нормативно-правовим актом, що регламентує механізми як міжвідомчої так і міждисциплінарної взаємодії в процесі реалізації делегованих повноважень щодо захисту дітей, є Постанова КМУ №866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини». На сьогодні в цю постанову внесені відповідні зміни та доповнення, відповідно до яких виконавчі комітети об'єднаних територіальних громад наділені повноваженнями органу опіки та піклування та відповідно до законодавства провадять діяльність з надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування. До складу органу опіки та піклування мають входити керівники всіх підрозділів виконкому дотичних до забезпечення прав дітей та представники громадськості. Для забезпечення узгоджених рішень щодо виконання цих функцій в громадах має бути створена та діяти Комісія із захисту

дітей в якості дорадчого органу, що забезпечить міжвідомчу взаємодію. Також ряд статей положення, затвердженого цією постановою містять механізми міждисциплінарної взаємодії в процесі виявлення дітей, чи створення міждисциплінарної команди для ведення випадків дітей, вилучених від батьків, тощо. Проте ряд державних актів, що регламентують міжвідомчу та міждисциплінарну взаємодію на сьогодні не відповідають реаліям життя. Децентралізації надала місцевим громадам право самостійно визначати способи та механізми реалізації державної політики на ввіреній їм території. А це означає, що громади мають розробляти та приймати свої положення, які регулювали б процеси взаємодії. В такій ситуації, актуальним є розроблення різноманітних методичних матеріалів, інструкцій, примірних положень, які б допомогли новоствореним громадам унормувати ці процеси.

2.4. Інтеграція технологій

У попередніх параграфах було розглянуто складові моделі інтегрованої системи надання послуг (*інтеграція врядування, інтеграція стратегічного планування та інтеграція процесів*), які відносяться до рівня “системи” (див. Рис. 1.7). Застосування відповідних єдиних технологічних рішень суб’єктами соціальної роботи у процесі виявлення та надання соціальних послуг конкретному споживачеві відноситься до рівня – “людина”. Проведений аналіз існуючих моделей та практик соціальної роботи в засвідчив, що в таких містах як Вінниця, Маріуполь, Одеса та Умань доволі успішно застосовуються такі технології соціальної роботи як: “єдине вікно”, “ведення випадку” (кейс-менеджмент), “кризове втручання” тощо²⁰. Ці технології досить пов’язані між собою і в цілому можуть забезпечити інтеграцію суб’єктів соціальної роботи щодо забезпечення максимально ефективного надання соціальних послуг споживачеві

2.4.1. Технологія “єдиного вікна”

Технологія “єдиного вікна” – це така система взаємовідносин влади і людини де немає “не правильних дверей”. Організаційною формою реалізації “єдиного вікна” в ОТГ виступають ЦНАПи. Їхні фронт-офіси, наприклад, побудовані таким чином, щоб громадяни могли в одному приміщенні отримати максимально можливу кількість послуг, незалежно від того, який адміністративний орган їх надає. Організаційну єдність в опрацюванні отриманих звернень громадян та документів забезпечує так званий “бек-офіс”. Наявність ЦНАПів в ОТГ створює гарні передумови для їх використання у організації надання соціальних послуг для осіб, сімей у складних життєвих обставинах, виявлення на ранніх етапах вразливості осіб, які потребують соціальної підтримки. Адміністратор фронт-офісу ЦНАПу, при прийомі документів на здійснення соціальних виплат має виявляти осіб, сімей, які потрапили в СЖО. Його взаємодія з ФСР, а також зазначені дії адміністратора по виявленню мають сприяти інтеграції та визначенню першочерговості дій по відношенню до заявника та інтеграції системи державних соціальних виплат і допомог та системи надання соціальних послуг, а також заходів щодо легалізації зайнятості та реальних доходів осіб, сімей, їх працевлаштування. На жаль, законодавством не передбачена синергія між цими видами соціальної підтримки. В результаті значна кількість громадян десятиліттями отримують соціальні виплати, в тому числі і на дітей, при цьому не виконують свої обов’язки щодо належного догляду та виховання власних дітей, активно користуються послугами інтернатних закладів, не прикладають зусиль до працевлаштування.

Слід зважати та те, що застосування лише ЦНАП для організації надання соціальних послуг недостатньо, оскільки, на сьогодні, переважна частина їхньої діяльності побудована на принципі самозвернення. Тобто, для отримання послуги громадяни мають звернутися до фронт-офісу самостійно. Проте у випадку із вразливими категоріями громадян має діяти принцип виявлення та раннього попередження СЖО.

²⁰ Див. Функціонально-структурний аналіз існуючих моделей та практик соціальної роботи/послуг на рівні громади. Звіт про дослідження в рамках проекту ЮНІСЕФ «Розробка концепції та функціонально-структурної моделі інтегрованої системи соціального захисту в Україні в контексті реформи децентралізації влади та надання технічної допомоги 40 об’єднаним територіальним громадам щодо інтегрованого соціального захисту». ОПМ/Кожній дитині. 2017 (препринт)

Часто густо особи або сім'ї, які вже потрапили у складну життєву ситуацію цього не усвідомлюють самостійно.

Як відомо благополуччя громади залежить від кожного її члена та ефективної взаємодії фахівців різних сфер. Тому будь-який спеціаліст соціальної сфери в рамках виконання своїх професійних обов'язків має здійснювати заходи з профілактики негативних явищ, ризикованої поведінки та забезпечувати виявлення, консультування та направлення потенційних отримувачів соціальних послуг до фронт-офісів або безпосередньо до ФСР чи ССД у разі виявлення дитини у небезпеці. При цьому кожен зобов'язаний у разі наявності ознак насилля, жорстокого поводження з дитиною чи недієздатною особою, залишення без догляду малолітньої дитини, залучення дитини до найгірших форм дитячої праці, втягування дитини в протиправну чи злочинну діяльність, загроз у зв'язку зі стихійним лихом, військовою агресією, техногенними аваріями, природними стихіями, надати дитині, недієздатній особі необхідну допомогу та у разі необхідності викликати швидку медичну допомогу, повідомити ССД; а у разі ознак скоєння правопорушення чи злочину проти дитини, особи невідкладно повідомити уповноважений підрозділ Національної поліції України.

Фундаментом системи соціального захисту є профілактика та попередження потрапляння осіб, сімей у складні життєві обставини, виявлення на ранніх етапах вразливості осіб, які потребують соціальної підтримки та надання їм релевантних послуг. На думку експертів, ключовими спеціалістами громади, які мають координувати роботу з виявлення та організації надання послуг особам, сім'ям, які потрапили (або існує ризик потрапляння) в СЖО є фахівці із соціальної роботи. Як вже зазначалось у параграфі 0, ФСР є співробітником соціальної служби ОТГ і може мати віддалене робоче місце на закріпленому за ним старостівському окрузі та є відповідальним за виявлення дітей, осіб, сімей на ранніх стадіях їх вразливості, оцінку їхніх потреб та організацію надання їм послуг. ФСР має брати активну участь у профілактичній роботі та взаємодіяти з іншими фахівцями та активом як на закріпленій за ним дільниці, так на рівні громади у цілому, й при необхідності – району. Відносно до особи, сім'ї, яка потрапила в СЖО, ФСР виконує обов'язки кейс-менеджера. Відносно до спеціалістів, які надають послуги такій особі, сім'ї ФСР виконує обов'язки керівника міждисциплінарної команди ведення випадку. Ключовою посадовою особою, яка координує та контролює питання виявлення та здійснення заходів щодо захисту прав дітей, які потрапили в СЖО чи залишились без батьківської опіки, потерпіли від жорстокого поводження, насильства, є працівник місцевої ССД;²¹ а в разі скоєння злочину проти дитини – дільничний поліцейський.

Працівники системи освіти мають стати основними суб'єктами виявлення дітей дошкільного та шкільного віку, підлітків, сімей з дітьми, які мають ознаки складних життєвих обставин, оскільки саме вони кожен день спостерігають та контактують з дітьми та можуть відслідковувати негативні тенденції в їхній поведінці, стані здоров'я та розвитку, оцінити відношення батьків до виховання та забезпечення потреб своїх дітей. Їхнім обов'язком має бути інформування батьків про наявні в громаді послуги, про можливість отримати державні виплати та допомоги; а також мотивувати їх до співпраці з фахівцем із соціальної роботи, психологом, спеціалістом ССД.

Основними суб'єктами виявлення одиноких пристарілих та недієздатних можуть бути медичні працівники, соціальні робітники, поштарі. Медичні працівники також можуть взяти на себе основну відповідальність за виявлення сімей, які не забезпечують належний догляд дітей перших років життя чи вагітних, які потребують підтримки чи мають намір відмовитись від новонародженої дитини.

Ефективне використання технології “єдиного вікна” в ОТГ для запровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг потребують перегляду існуючої нормативно-правової бази, що

²¹ Про затвердження Порядку та умов надання у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво/капітальний ремонт/реконструкцію малих групових будинків, будинків підтриманого проживання, будівництво/придбання житла для дитячих будинків сімейного типу, соціального житла для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, виготовлення проектно-кошторисної документації: постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 877

регламентує порядок виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг. Мова йде, перш за все про удосконалення Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», а також внесення змін у постанову Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 р. №896 “Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб)”. Зокрема, у зв'язку з децентралізацією необхідно відобразити в нормативно-правових документах поширення методу міждисциплінарної взаємодії, запровадження технології «єдиного вікна», уточнення процедур та зон відповідальності кожного суб'єкта соціальної роботи на рівні громади.

2.4.2. Технологія ведення випадку (кейс-менеджменту)

Основною технологією професійної соціальної роботи, яка спрямована на подолання чи мінімізації СЖО клієнта в найбільш оптимальний спосіб є **ведення випадку** (або інша назва – кейс-менеджмент). Товариство кейс-менеджменту Америки визначає “кейс-менеджмент як процес оцінки, планування та забезпечення послугами, що відповідають потребам клієнта, який здійснюється шляхом комунікацій та пошуку доступних ресурсів для досягнення якісних та ефективних результатів”.

Іншими словами кейс-менеджмент – це метод організації надання індивідуальних послуг клієнту, при якому відповідальний за ведення випадку спеціаліст оцінює потреби клієнта, планує, організовує та координує процес їх надання з іншими надавачами, здійснює моніторинг та оцінку впливу наданих послуг, залучає та наснажує отримувача, його соціальне оточення до взаємодії.

На Рис. 2.11 зображена блок-схема виявлення та організації надання послуг отримувачу із застосуванням технології ведення випадку. Як видно з рисунка, процес виявлення осіб, сімей, які мають ознаки відбувається працівниками різних суб'єктів соціальної роботи незалежно від підпорядкування шляхом виконання своїх функціональних обов'язків. Як тільки повідомлення про особу, сім'ю з ознаками СЖО потрапили через фронт-офіс або напряму до ФСР, розпочинається застосування технології ведення випадку, її першого етапу – оцінки потреб.

Проведений аналіз соціальної роботи в окремих ОТГ в рамках цього проекту показав, що подекуди технологія кейс-менеджменту успішно застосовується і зарекомендувала себе досить добре, наприклад у Маріуполі. Водночас, на рівні сільських громад, практично відсутній досвід застосування ведення випадку у зв'язку з відсутністю ФСР на рівні громади та обмеженим розвитком соціальних послуг.

Як вже зазначалось, фахівець з соціальної роботи має виконувати функції кейс-менеджера по відношенню до осіб, сімей, які потрапили в СЖО, оцінювати їхні потреби, представляти їхні інтереси, планувати та координувати процес надання послуг, надавати чи замовляти необхідні послуги, здійснювати моніторинг їх надання.

Процес ведення випадку має міждисциплінарний характер і передбачає такий алгоритм дій:

- виявлення та ідентифікацію особи, сім'ї, яка має ознаки СЖО (шляхом отримання повідомлення про таку особу чи самозвернення);
- уточнення інформації та відкриття випадку;
- здійснення оцінки потреб потенційного отримувача послуг та його сім'ї, підготовка висновку;
- укладання договору про надання послуг;
- комплексну оцінку та розробку індивідуального плану;
- реалізацію заходів плану, надання послуг;
- перегляд, моніторинг та оцінку якості наданих послуг.

Умовно реалізація цього алгоритму приведена на Рис. 2.11.

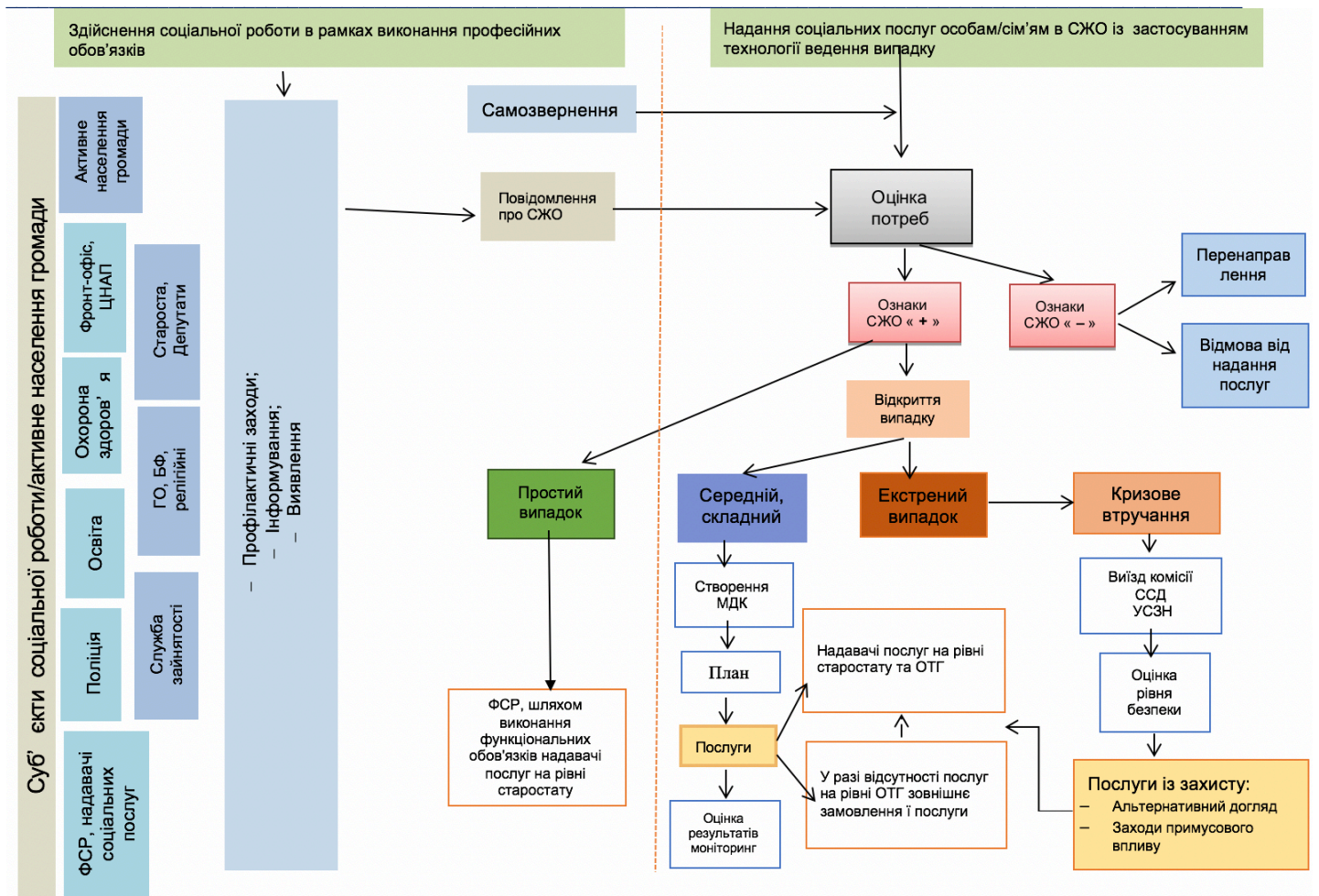


Рис. 2.11. Виявлення та організація надання соціальних послуг особам, сім'ям в СЖО

Як вже зазначалось, саме *фахівець з соціальної роботи має виконувати функції кейс-менеджера* по відношенню до осіб, сімей, які потрапили в СЖО і проживають на закріпленій за ним ділянці, тобто оцінювати їхні потреби, представляти їхні інтереси, планувати та координувати процес надання послуг, здійснювати моніторинг їх надання. Важливу підтримуючу та контролюючу функцію щодо якісного ведення випадку виконує керівник соціальної служби, особливо на етапах прийняття рішення за підсумками оцінки потреб, визначення складності випадку, формуванні при потребі міждисциплінарної команди, визначенні надавачів послуг та оцінці дій фахівця щодо ведення випадку. Керівник соціальної служби також може здійснювати обов'язки супервізора.

У процесі ведення випадку на рівні ОТГ клієнту надаються послуги відповідно до його потреб як спеціалістами різних сфер межах виконання їхніх функціональних обов'язків (соціальний педагог, психолог, сімейний лікар тощо), так і надавачами послуг (спеціалістами центру надання соціальних послуг, іншими надавачами послуг громади чи району). Послуги можуть надаватися як за місцем проживання отримувача, так і за місцем надавача послуг.

З урахуванням реальних потреб отримувача та складності ситуації, в якій він перебуває, визначаються необхідні ресурси системи соціального захисту. При цьому, застосування технології ведення випадку має забезпечити злагоджені професійні дії спеціалістів, сприяти підвищенню персональної відповідальності за досягнення позитивних змін для клієнта, раціоналізацію послуг і оптимізацію використання ресурсів у процесі соціальної роботи.

При цьому, до умов, необхідних для запровадження даної технології в рамках запропонованої моделі, слід віднести:

- наявність відповідної кваліфікації фахівців з соціальної роботи;
- широкий спектр послуг відповідно до потреб жителів;
- підвищення професійної компетентності всіх суб'єктів соціальної роботи громади за єдиною програмою;
- нормативно-правове забезпечення, (затвердження інструкції з ведення випадку, що чітко визначає процедури, алгоритм та відповідальність учасників процесу);
- зручна, автоматизована система документування та обміну інформацією.

2.5. Організація надання соціальних послуг у громаді

Як уже зазначалося у параграфі 1.3 під соціальними послугами ми вбачаємо цілеспрямовані та спроектовані дії суб'єктів соціальної роботи для задоволення життєво важливих потреб конкретної особи, сім'ї, що забезпечують її соціальні права та самостійність життєдіяльності. Соціальні послуги здійснюються у формі обслуговування на дому або за його межами. Соціальні послуги – це «персональні послуги, орієнтовані на індивідуума, спроектовані для задоволення життєво важливих потреб вразливих категорій громадян; такі послуги забезпечують захист від загальних та специфічних ризиків і допомагають подолати складні особисті кризові ситуації та виклики; вони також надаються сім'ям у контексті підтримки їхньої ролі у піклуванні за дітьми та літніми членами сім'ї, а також людьми з інвалідністю і мають компенсувати можливі ризики у функціонуванні сім'ї, особи; вони є ключовими інструментами захисту основних соціальних прав та гідності людини»²².

Потреба в таких соціальних послугах безпосередньо залежить від стану соціально-економічного розвитку громади, зайнятості населення працездатного віку, рівня розвитку інфраструктури: доріг, транспортного сполучення, магазинів, сфери розваг; комунальних послуг: водогону та каналізації, зв'язку та інтернету, збирання сміття тощо; мережі дитячих закладів: шкіл, дитячих садочків; первинного медичного обслуговування; послуг безпеки (поліція, пожежна охорона тощо), адміністративних послуг і т.і. Чим краще розвинута ця мережа, тим меншою, як правило, є потреба у персональних соціальних послугах.

Як вже зазначалося питаннями планування розвитку послуг у громаді має займатися відповідний відділ соціального захисту (див. Рис. 2.3), який має вирішити такі завдання:

- Визначити вразливі групи, осіб чи сімей, які потрапили в складні життєві обставини та запропонувати пріоритетні групи клієнтів, для забезпечення соціальними послугами;
- Провести інвентаризацію (картування) наявних можливостей і формування переліку універсальних послуг.
- Організувати оцінку потреб пріоритетних груп клієнтів і на їх базі сформувати специфікації соціальних послуг.
- Виявити всіх надавачів соціальних послуг в громаді, оцінити зміст та якість послуг, які вони надають.
- Виявити надавачів необхідних послуг у найближчих громадах, районі, області, з'ясувати вартість, та умови надання ними соціальних послуг;
- Визначити оптимальні шляхи забезпечення громадян необхідними послугами шляхом їх створення та розвитку в громаді, кооперації з іншими чи закупівлі її в інших.

Ще одним важливим завданням, яке має вирішуватися на рівні формування та управління політикою розвитку соціальних послуг в ОТГ – це розвиток ринку соціальних послуг. Як вже зазначалось, соціальні послуги на рівні ОТГ можуть створюватись різними суб'єктами, як фізичними особами підприємцями, НУО, релігійними громадами чи акумулюватись в одному чи декількох комунальних підприємствах

²² European Commission Biennial Report on social services of general interest, 2008

(центрах надання соціальних послуг). На базі цих закладів можна розвивати необхідний спектр послуг, а також різноманітні форми профілактичної роботи, сприяти об'єднанню отримувачів послуг в групи взаємопідтримки чи створювати громадські об'єднання. Під «базою», перш за все, розуміємо юридичну та організаційну основу, а не спеціальну будівлю. Як вже зазначалось, інтегрована система надання соціальних послуг передбачає розміщення послуг у найбільш зручних для отримувачів місцях, спільне використання будівель та матеріально-технічної бази, залучення місцевих спеціалістів різних галузей до створення нових соціальних послуг у відповідності до потреб.

Особливістю об'єднаних громад у сільській місцевості є кілометрові відстані між населеними пунктами, погане транспортне сполучення, дефіцит кадрів та наявність пустих або напів-заповнених приміщень колишніх сільських рад, шкіл, дитячих садочків, ФАПів, будинків культури, бібліотек тощо. Тому, на наш погляд, доцільним є створення осередків соціальних послуг (павутини послуг) в тих приміщеннях, куди зручно приходити або найчастіше приходять певні групи потенційних отримувачів соціальних послуг. До прикладу у приміщенні ФАПу може надаватися послуга денного догляду за самотніми престарілими, реабілітаційні послуги для людей з інвалідністю; у приміщенні бібліотеки – університет 3-го покоління; у приміщенні школи – послуги сімейного психолога, батьківські клуби, групи продовженого дня тощо. Окрім того, для надання цих послуг на договірній основі можуть бути використані спеціалісти цих закладів, активні члени громади. Надавач послуги, забезпечує зручність та доступність послуги для отримувача, шляхом створення віддалених робочих місць. Важливим ресурсом для створення та розвитку послуг є громадські ініціативи, молодіжна та дитяча участь, громадські об'єднання та релігійні громади.

Організація надання соціальних послуг на рівні ОТГ для початку передбачає систематизацію наявних можливостей і формування переліку універсальних послуг, які можуть бути задіяні для соціальної підтримки осіб, сімей, які потрапили в СЖО. В Табл. 2.3 приведено можливі універсальні послуги на рівні ОТГ, які можуть надаватися потенційним отримувачам, які мають на безоплатне отримання таких послуг відповідно до чинного законодавства та їхніх потреб. Для планування і розвитку спеціалізованих та викоспеціалізованих послуг, (індивідуальних послуг, для осіб, сімей в СЖО, визначені за результатами оцінки потреб) має застосовуватися підхід, що приведений в параграфі 1.3. Приклади формування окремих соціальних послуг наведено на Рис. 2.12.

Окремо слід зупинитись на соціальних послугах альтернативного догляду дітей та підтримки осіб із числа дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування. Такі послуги як прийомна сім'я, ДБСТ, відповідно до українського законодавства трактується як сімейні форми влаштування дітей сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, фінансуються за рахунок держави (субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам). Погоджуючись з таким трактуванням дій по відношенню до дитини (її дійсно влаштовують в сімейну форму виховання), пропонуємо трактувати діяльність, яку здійснюють прийомні батьки, батьки вихователі як надання соціальних послуг. Адже ця діяльність здійснюється на підставі укладання договору, є оплачувана та унормована відповідними нормативно-правовими актами. Такий підхід передбачений в Керівних принципах ООН щодо альтернативного догляду за дітьми та Загальноєвропейських рекомендаціях щодо переходу від інституційної системи догляду до системи, яка ґрунтується на послугах у сім'ї та громаді.



Рис. 2.12. Формування специфікації спеціалізованої соціальної послуги
Джерело: Розроблено авторами

Табл. 2.3 Універсальні послуги з соціальної підтримки осіб, сімей, які потрапили с СЖО

Потенційні отримувачі	Основні потреби потенційних отримувачів	Універсальні послуги
Молоді сім'ї, багатодітні, сім'ї, жінки які очікують на народження дитини; неповні сім'ї, сім'ї з дітьми в стадії розлучення; малозабезпечені сім'ї з дітьми; внутрішньо переміщені, сім'ї з дітьми, учасників АТО	Побудова сімейних стосунків, розвиток батьківського потенціалу (розуміння потреб та особливостей вікового розвитку дитини, допомога у догляді за дитиною, у плануванні та веденні домашнього господарства, працевлаштуванні, налагодженні стосунків з родичами, соціумі тощо), захищеність, тепло, безпека (матеріальні, фінансові труднощі, відсутність, непридатність житла тощо)	Школа, дитячий садок в тому числі групи 5-денки, послуги сімейних лікарів, ФАП, клуби вихідного дня; батьківські клуби, курси-школи для майбутніх батьків, шкільний автобус, групи раннього розвитку; психологічне консультування, послуги працевлаштування, клуби за місцем проживання, молодіжні клуби; прийом документів на оформлення субсидій, соціальних виплат, допомог
Діти, які залишились без батьківського піклування, діти -сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають в СЖО і тимчасово не можуть проживати зі своєю сім'єю, особи із числа дітей-сиріт дітей, позбавлених батьківського піклування, випускники інтернатних закладів	Безпека, розвиток, любов, приналежність, сімейний догляд, спілкування, емоційний розвиток, самоусвідомлення, відновлення зв'язків, стосунків з батьками, родичами	Школа, дитячий садок, спортивні секції, гуртки за інтересами, сімейні лікарі, групи взаємодопомоги, прийом документів на оформлення субсидій, соціальних виплат, допомог
Особи похилого віку, самотні, самотні, самотні	Визнання та повага, спілкування, потреба діяти, робити свій внесок у життя, бачити сенс; самообслуговування, ведення домашнього господарства, доставка продуктів захищеність, тепло, безпека (доступ до соціальних об'єктів, медичне обслуговування, полегшення страждань), тощо	Університет 3-го покоління, безоплатна правова допомога, прийом документів на оформлення субсидій, соціальних виплат, допомог, доставка пенсій та соціальних виплат, безоплатна правова допомога
Дорослі особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та їхні сім'ї	Автономія, відновлення життєвих функцій, спілкування, потреба в освіті, розвитку самообслуговування, пристосування до життя в соціумі, доступ до інфраструктури, підтримка, визнання, потреба діяти, робити свій внесок у життя, бачити сенс	Інформування, консультування, інклюзивна освіта (дошкільна, шкільна, вища, в тому числі професійна), корекційно-розвивальні групи, безбар'єрне середовище; створення простору для спілкування та обміну досвідом (очне, онлайн) прийом документів на оформлення субсидій, соціальних виплат, допомог, доставка пенсій
Малозабезпечені, бідні, безхатченки, жебраки: самотні особи, що повернулись з місць позбавлення волі	Потреба в їжі, одязі, засобах гігієни, житлі, безпеці, інформації	Інформування, консультування, безоплатна правова допомога, працевлаштування
Особи, які постраждали від насильства в сім'ї; діти, які постраждали від жорстокого поводження та насильства; особи, які постраждали від торгівлі людьми; особи, які вчинили насильство	Безпеки, захист, підтримка, довіра, (відновлення життєвих функцій, статусу, подолання залежностей, пережитих втрат, травм), соціалізація, адаптація до нових умов, визнання, прийняття нового статусу.	Інформування, консультування, телефон «гарячої лінії»; безоплатна правова допомога;

РОЗДІЛ III. ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА РІВНІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Нормативно-правові засади впровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг

Впровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні ОТГ потребує нормативно-правового врегулювання таких питань як *управління системою надання соціальних послуг, запровадження цілісної системи планування та бюджетування розвитку соціальних послуг, формування системи соціальної роботи на рівні громади та Реформування системи інституційного догляду дітей.*

А) Ефективне **управління системою надання соціальних послуг** на рівні ОТГ вимагає розширення та уточнення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту, організації надання соціальних послуг вразливим категоріям населення, захисту прав дітей шляхом внесення змін до законів України про місцеве самоврядування, соціальні послуги, забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; органи і служби у справах дітей та відповідних актів Кабінету Міністрів.

Існуюча нормативно-правова база може забезпечити повною мірою впровадження запропонованої моделі надання соціальних послуг. Діючі нормативно-правові акти орієнтовані в основному на державну, інституційну систему надання послуг, що діє на рівні району, міста, області. Недосконалі фінансові механізми стримують розвиток ринку послуг та залучення недержавних організацій, бізнесових структур до його розвитку. Існують правові прогалини з питань впровадження сучасних та ефективних технологій здійснення соціальної роботи, підвищення професійної компетентності працівників галузі, правових та фінансових механізмів оплати праці

Б) **Запровадження цілісної системи планування та бюджетування розвитку соціальних послуг на місцевому рівні.** Важливим є уточнення повноважень місцевої ради щодо здійснення стратегічного планування, визначення пріоритетів забезпечення соціального благополуччя населення відповідної території (на рівні ОТГ), що потребує внесення змін до законів України про місцеве самоврядування, основні засади державної регіональної політики, рішень уряду та Мінрегіонбуду щодо стратегічного планування регіонального розвитку, відомчих актів з питань планування соціальних послуг. Потребують удосконалення фінансові механізми надання соціальних послуг, створення правових підстав для зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних громад. Передусім задля підвищення фінансових можливостей громади слід запровадити соціальну субвенцію місцевим бюджетам на оплату праці фахівців соціальної роботи, їх підготовку та підвищення кваліфікації, встановити відповідні нормативи обсягів коштів на вказані цілі. Доцільно також розглянути можливість включення до місцевих бюджетів всіх надходжень від орендної плати, зарахування хоча б 10% від податку на прибуток підприємств, що не є у власності громад, оскільки життєдіяльність цих підприємств напряду залежить від інфраструктури громад, що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Внесення змін до бюджетного законодавства зумовлюється й потребою посилення ролі спеціального фонду місцевих бюджетів, який акумулює цільові бюджетні трансферти, зокрема, деякі субвенції, кошти, отримані від надання платних послуг, благодійні та спонсорські внески, бюджетні трансферти між громадами на виконання спільних програм із надання соціальних послуг. Пропонується надати соціальним послугам, що мають здійснюватися за рахунок спеціального фонду бюджету, статусу соціального замовлення. Тобто все, що оплачується за рахунок власно зароблених коштів, спонсорів, благодійників, підприємств, установ, організацій за договорами з ними, має фінансуватись по системі

соціального замовлення. Потребують суттєвих змін й механізми фінансування послуг в рамках соціального замовлення. Зокрема, кошти, що планується використовувати на ці цілі мають виділятися окремо в бюджетному запиті та в паспорті бюджетної програми як окремі підпрограми. Нагальним постає також питання щодо розробки нового механізму обрахунку вартості соціальних послуг, оскільки застосування існуючої методики розрахунку їх вартості, яка ґрунтується на класичному підході обрахунку трудових затрат (людино-годин) та нормативів витрат інших матеріальних ресурсів, за відсутності концептуалізації соціальної послуги є вкрай проблематичним.

В). Формування системи соціальної роботи на рівні громади із застосуванням інтеграційних інструментів вимагає:

1. Перегляду чи скоріше розробки нової редакції закону про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю, що має передбачати зміни підходів до її змістовного наповнення, використання нових форм та технологій здійснення соціальної роботи в громаді, в тому числі унормування застосування технології ведення випадку, визначення статусу соціальної служби, фахівців з соціальної роботи, соціальних менеджерів, їх функцій та умов соціально-правового захисту; запровадження системи підвищення професійної компетентності та науково-методичного забезпечення працівників галузі, утворення відповідних структурних підрозділів чи механізмів ліцензування діяльності з підготовки та підвищення професійної компетентності прийомних батьків, усиновителів, опікунів, піклувальників, батьків-вихователів, патронатних вихователів, наставників, надавачів послуг тощо.
3. Серйозного доопрацювання потребує проект закону про соціальні послуги, (прийнятий в Верховною Радою України в першому читанні) в частині визначення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування ОТГ за розвиток та забезпечення доступності осіб, сімей, які потрапили в СЖО до соціальних послуг на рівні громади; механізмів розвитку ринку соціальних послуг, акредитації надавачів послуг, ліцензування послуг тощо; визначення поняття індивідуальних соціальних послуг на безоплатній основі, специфікацій соціальних послуг тощо.
4. Потребують суттєвого перегляду класифікація послуг, підходи та спосіб організації надання послуг. Існуючі соціальні інституції поєднують в собі функції і замовника і надавача послуг (ЦСССДМ, територіальні центри соціального обслуговування), і не зацікавлені в зменшенні кількості клієнтів та термінів їх обслуговування. Саме тому модель інтегрованої системи надання послуг пропонує декілька управлінських механізмів вирішення цієї проблеми, а саме:
 - 3.1. Розмежування повноважень щодо ведення індивідуальних випадків осіб, сімей що потрапили в СЖО, визначення їх потреби у послугах та власне надання їм спеціалізованих чи високоспеціалізованих послуг, оцінки їх якості шляхом:
 - створення на рівні ОТГ Соціальної служби (бюджетної установи), як організатора, координатора та монітора надання індивідуальних соціальних послуг клієнту, який потрапив в СЖО, через запровадження інституту дільничного фахівця з соціальної роботи;
 - формування мережі надавачів соціальних послуг, які приймають замовлення, надають спектр спеціалізованих чи високоспеціалізованих послуг та взаємодіють з координатором для сприяння вирішення соціальних проблем в найкращий спосіб за участі самого клієнта та його сімейного, соціального оточення та в найоптимальніші терміни. Такими надавачами можуть бути комунальні чи приватні соціальні підприємства, заклади, НУО, фізичні особи. Послуги можуть надаватися на безоплатній, частково платній та платній основі. Умови та механізми оплати послуг, що надаються комунальним підприємством чи комунальним закладом визначаються засновником;
 - ефективне управління та бюджетування моделі розвитку, умов надання та оцінювання їх ефективності має забезпечувати соціальний підрозділ виконкому (відділ соціального захисту) громади, широко долучаючи до цих процесів жителів громади;
 - формування незалежних механізмів оцінки якості наданих послуг самими отримувачами

3.2. Пропонуємо також передбачити класифікацію соціальних послуг, описану в цьому документі. На основі такої класифікації в подальшому розробляються специфікації спеціалізованих послуг та плануються заходи з організації їх надання.

Унормування зазначених підходів може бути здійснено шляхом відміни чи перегляду діючих нормативно-правових актів, до прикладу постанови Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 р. № 895, 896, положень про вищезазначені соціальні заклади та затвердження нових, а саме:

- інструкції з питань соціальної підтримки та ведення випадків сімей з дітьми (осіб), які перебувають в СЖО;
- примірних положень *про відділ соціального захисту виконкому, про соціальну службу громади, про центр надання соціальних послуг*, що мають включати структуру, штати, посадові обов'язки працівників, умови оплати праці;
- кваліфікаційних характеристик спеціалістів соціальної галузі на рівні ОТГ, та внесення їх до класифікатора професій;
- примірного положення про порядок взаємодії спеціалістів громади в процесі виявлення та організації надання соціальних послуг, веденні випадків сімей, дітей, осіб, які потрапили в СЖО;
- примірне положення про організацію роботи мобільної групи спеціалістів соціальної сфери з питань екстреного та кризового втручання;
- посадової інструкції дільничного ФСР;
- методики обрахунку вартості послуг;
- положення про закупівлю послуг в громаді на основі соціального замовлення;
- інтегрованої програми підвищення професійної компетентності спеціалістів соціальної сфери;
- показників моніторингу інтегрованої системи соціального захисту, що включатиме показники щодо інтегрованої системи надання соціальних послуг.

3.3. Потребують розширення сфера та умов застосування платних послуг. Зокрема, надавачі послуг у громадах можуть запропонувати послуги, які не входять до регламентованих переліків, в тому числі як додаткові у пакеті із тими, що передбачені стандартами (наприклад, проведення реабілітаційних заходів, лікувальної фізкультурою, тощо для осіб з інвалідністю; організація відпочинку та дозвілля; приготування харчових страв на замовлення; виховна робота із дітьми). Для організації надання платних послуг мають бути розроблені положення, які визначатимуть вимоги щодо організації надання послуг, перелік платних соціальних послуг, які планується надавати, порядок виконання робіт на платній основі, порядок розрахунків за платні послуги тощо. Відповідно потребує удосконалення й система тарифікації платних послуг, яка має ґрунтуватися та єдиному підході – специфікації соціальних послуг.

3.4. Пропонується також запровадити комбінований підхід до організації надання соціальних послуг із застосуванням принципу часткової співоплати з урахуванням платоспроможності. Відтак необхідно встановити параметри платоспроможності населення, методи її оцінки та розробити системи ранжування населення за групами платоспроможності.

5. Для підвищення ефективності системи соціального захисту населення, а також оптимального використання ресурсів важливим є взаємодія і інтеграція різних видів соціального захисту населення, а саме системи соціальних виплат та соціальних послуг. У зв'язку з цим пропонується передбачити в проекті закону «Про забезпечення державної соціальної підтримки населення», що розробляється Мінсоцполітики України певні механізми, що визначатимуть обов'язковість поєднання отримання певного пакету послуг і певного виду соціальних виплат. Особливо це стосується всіх виплат для сімей з дітьми. Не секрет, що значна кількість сімей з дітьми, які отримуючи роками соціальні виплати не виконують свої обов'язки по догляду та вихованню власних дітей. Саме тому основним інструментом визначення потреб має бути не акт обстеження матеріально-побутових умов, а оцінка потреб дитини та її сім'ї, яка дозволяє здійснити більш

комплексне обстеження, визначити не тільки стан сім'ї, а й причини бідності, недогляду за дитиною т.п. Тому саме на підставі висновків оцінки потреб мають призначатись перелік необхідних послуг та соціальних виплат, а також послідовність і логічність їх здійснення. Такий підхід буде спонукати формуванню відповідальності батьків, участі їх у вихованні своїх дітей, буде попереджувати споживацькі настрої, а в ряді випадків попереджуватиме соціальне сирітство.

6. Нагальним є визначення особливих умов праці дільничного фахівця з соціальної роботи (*далі ФСР*), який є ключовим спеціалістом, що організовує та об'єднує зусилля членів громади на підтримку вразливих громадян, здійснення профілактичної роботи, виявлення тих, хто потребує допомоги, а також діє на індивідуальному рівні: оцінює потреби та веде випадки, організовує надання соціальних послуг, жителям, які потрапили в СЖО або знаходяться в небезпеці на його дільниці. Такі повноваження ФСР передбачають відбір спеціалістів, які мають високі етичні принципи, особисті якості та високий рівень професійної компетентності та відповідальності, вміють взаємодіяти в інтересах отримувача послуг з іншими спеціалістами, координувати їх дії. Окрім того, виконання професійних обов'язків фахівцем досить часто пов'язано з певними ризиками для їх здоров'я і життя. Адже отримувачами послуг можуть бути особи з неадекватною поведінкою, мати психічні розлади, соціальні хвороби тощо, фахівцю приходится відвідувати помешкання з різним рівнем санітарії, часто в темний період доби. Ці та інші обставини мають бути враховані при визначенні статусу ФСР, заходів його соціальної захищеності, оплати праці. Оплата праці ФСР не може бути нижчою, чим середній рівень оплати праці вчителів чи медиків. При цьому основна заробітна плата ФСР має оплачуватися за рахунок цільової субвенції з державного бюджету, проте місцеві органи можуть встановлювати різноманітні надбавки у разі якісного виконання своїх обов'язків. Доцільно також розглянути можливість додаткового державного страхування на випадок захворювання чи травмування, пов'язаного з виконанням своїх професійних обов'язків.
7. Держава має застосувати певні стимулюючі та контролюючі механізми для запровадження в громадах в повному обсязі та відповідної якості інституту фахівця з соціальної роботи. Погоджуючись, з тим, що функція здійснення соціальної роботи в громаді має бути власним повноваженням органу місцевого самоврядування, а не делегованим, проте вважаємо, що держава на початковому етапі має взяти на себе певні функції, аби забезпечити якісний відбір та становлення цього важливого соціального інституту громади. Є великий ризик, що в ситуації кадрового дефіциту спеціалістів та великої кількості безробітних громадян, традиційного «кумівства» та як вже зазначалось, нерозуміння суті соціальної роботи керівниками ОТГ, ці посади можуть бути взагалі не створеними або на них можуть бути призначені особи, які за своїми особистісними чи професійними якостями не зможуть виконувати цю роботу та дискредитують професію. У зв'язку з цим пропонуємо декілька кроків для вирішення цієї проблеми:
 - Затвердити та направити керівникам ОТГ кваліфікаційні вимоги та посадову інструкцію фахівця з соціальної роботи.
 - Передбачити такі параметри та норми щодо визначення необхідної кількості ФСР на громаду: міська громада (невеликі міста до 100 тисяч населення: 1 фахівець на 5-7 тисяч жителів; міста більше 100 тисяч: 1 ФСР на 10 тисяч населення); сільські громади (1 ФСР на старостівський округ з населенням від 1 до 3 тисяч населення; 1 ФСР на декілька старостівських округів з населенням менше 1 тисячі, але загальна кількість населення цих округів не має бути більшою ніж 2 тис.); якщо населення старостівського округу більше 3 тисяч жителів, утворюється декілька дільниць).
 - Передбачити норми перехідного періоду, дозволивши брати на ці посади на договірній основі осіб, які зобов'язуються здобувати протягом найближчих 5 років вищу професійну освіту за спеціальністю та пройти перед початком роботи базову тренінгову підготовку за програмою, затвердженою Мінсоцполіти України.
 - Рекомендувати керівникам ОТГ до відбору кандидатур на посади ФСР залучати керівників районних/міських чи обласного ЦСССДМ та враховувати їх рекомендації при прийомі на

роботу. Також до кандидатур, які не в повній мірі відповідають кваліфікаційним вимогам застосовувати випробувальним термін.

- Виділити субвенцію з державного бюджету місцевим (бюджетам ОТГ) на введення в громадах посад ФСР, забезпечення їх технічними засобами (комп'ютер з відповідним програмним забезпеченням) та здійснення навчальних заходів щодо формування їх професійної компетентності (тренінги за програмою затвердженою Мінсоцполітики) Субвенція може бути введена на постійній основі та розглядатись як підтримка держави на виконання повноважень соціального захисту населення, або на тимчасовій до 2026 року в рамках реалізації стратегії деінституалізації з подальшим переведенням на фінансування посад ФСР з місцевого бюджету. Це дасть можливість здійснювати якісний професійний відбір ФСР за визначеними державою стандартами, сприятиме своєчасному виявленню та наданні соціальної підтримки, попередженню направлення дітей до інституції/реінтеграції вихованців інтернатів в сімейне середовище.

Г. Реформування системи інституційного догляду дітей передбачає випереджувальні заходи щодо розвитку в громадах послуг з підтримки сімей з дітьми та альтернативного догляду дітей. Проте на сьогодні громади не зацікавлені в закритті інтернатних закладів, особливо ті, на території яких вони знаходяться. Адже інтернати фінансуються в основному з обласного бюджету, окрім того це робочі місця для жителів громади та податки, які поповнюють бюджет громади. *Тому вважаємо за потрібне:*

- передбачити механізми державної фінансової підтримки для сільських ОТГ, на території, яких знаходяться інтернатні заклади. Це можуть бути спеціальні гранти з Державного фонду регіонального розвитку на створення в таких громадах альтернативних послуг для дітей та сімей на заміну послугам інтернату, на перепідготовку працівників інтернатів та створення нових робочих місць. Доцільно виділяти такі гранти на конкурсній основі.
- Продовжити дію субвенції з державного бюджету на розвиток патронату над дітьми, які тимчасово не можуть проживати в своїх сім'ях. Саме ця послуга є однією із ключових в громаді, яка має забезпечити кризове втручання та тимчасовий догляд дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання батьками складних життєвих обставин. Ця послуга не потребує капітальних вкладень, відповідає потребам, має функціонувати практично в кожній громаді та попереджувати жорстоке поводження з дітьми, потрапляння дітей до інтернатів. Запровадження послуги в державі розпочалось в 2017 році після прийняття всіх необхідних нормативно-правових актів. На сьогодні діє 38 сімей патронатних вихователів, хоча кошти в державному бюджеті були передбачені на створення 190 сімей. Затримка з розвитком патронату пов'язана з рядом причин: це відсутність інформаційного компоненту, коштів на підготовку патронатних вихователів, окрім того районні підрозділи ССД та ЦСССДМ відповідальні за відбір і створення таких послуг самі знаходяться у невизначеному стані щодо існування їхніх структур після остаточного об'єднання громад. Зважаючи на зазначене, пропонуємо:
 - Внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України (підпункт "б" пункту 4 статті 89) щодо продовження дії субвенції на оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя на період впровадження стратегії деінституалізації до 2026 року, а також передбачити можливість використання 10 % цієї субвенції на заходи з підготовки та підвищення професійної компетентності патронатних вихователів. Також необхідно внести зміни в положення про патронат над дітьми, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 № 148, в частині надання повноважень ОТГ створювати дану послугу, в тому числі за рахунок субвенції з державного бюджету.

У концентрованому вигляді пропонувані зміни до нормативно-правових актів подано у додатках 1-3.

3.2. Організація передачі соціальних функцій на рівень громади

Впровадження інтегрованої моделі надання соціальних послуг передбачає наявність:

- спеціалістів з управління соціальною сферою у складі виконкому (служби у справах дітей, відділу соціального захисту населення);
- соціальних менеджерів-організаторів, які відповідальні за надання соціальних послуг (керівники соціальної служби, комунального підприємства з надання соціальних послуг);
- дільничних фахівців з соціальної роботи;
- мережі надавачів соціальних послуг та різнопрофільних спеціалістів в ролі надавачів послуг (психологів, реабілітологів, сімейних консультантів, ерготерапевтів, фізичних терапевтів, персональних помічників, медіаторів, юристів, супервізорів тощо).

При цьому, персонал повинен бути забезпечений підтримкою, професійним навчанням та супервізією, для щоб виконувати посадові обов'язки найкращим чином. Водночас слід зазначити, що сьогодні значна кількість громад сьогодні буде не спроможна віднайти місцевих спеціалістів, які б відповідали встановленим кваліфікаційним вимогам. В той же час на рівні районів, міст продовжує функціонувати мережа закладів та установ, які здійснюють соціальну роботу, надають послуги особам, сім'ям, які потрапили в СЖО, захищають права дітей. Ряд громад уклали договори про співпрацю з районними ЦСССДМ, територіальними центрами соціального обслуговування та закуповують у них послуги. Однак територіальна віддаленість та брак кваліфікованого персоналу не можуть забезпечити своєчасність та якість соціальної підтримки. Характерною ознакою для багатьох територій також є конфліктні стосунки між районними підрозділами соціального захисту та новоствореними ОТГ.

Відтак необхідна стратегія перехідного періоду, яка б визначала мету, завдання та відповідальність обласних районних підрозділів на перехідний період, модель їх функціонування в майбутньому, а також поступовість створення та зростання потенціалу соціальних підрозділів ОТГ, перебирання відповідальності за забезпечення соціальних прав жителів громади, підтримку осіб, сімей, які потрапили в СЖО, захист прав дітей. З цією метою пропонується:

- зобов'язати структурні підрозділи захисту дітей, соціального захисту населення обласних, районних держадміністрацій, обласні, районні ЦСССДМ розробити та реалізувати плани щодо передачі функцій з питань захисту дітей, захисту та соціального обслуговування, надання соціальних послуг на рівень ОТГ, забезпечити стажування та супровід на робочому місці спеціалістів новостворених соціальних підрозділів ОТГ;
- доцільним, на наш погляд, є визначення подвійної місії районних підрозділів соціального захисту, ЦСССДМ, ССД на перехідний період, суть якої полягає в продовженні виконання ними тих функцій по відношенню до вразливих жителів громади, які ще не перебрала на себе ОТГ, а також супровід, підтримка та моніторинг діяльності нових соціальних підрозділів ОТГ до набуття ними професійності. Схематично план передачі функцій відображений на Табл. 1.1Рис. 3.1.

Відсутність практики захисту дітей, недостатній розвиток соціальних послуг на рівні громади, нормативно-правова розмитість функцій та посадових обов'язків ключових фахівців у соціальній сфері створюють проблеми із впровадженням моделі. Тому забезпечення надавачів соціальних послуг кваліфікованим, компетентним та досвідченим персоналом, що гарантуватиме дотримання стандартів надання соціальних послуг є ключовим завданням.

Виконання такої місії може бути можливим при формуванні партнерських стосунків на договірній основі між керівництвом ОТГ та соціальними підрозділами районів, міст. До прикладу наводимо деякий перелік заходів, які може в себе включати завдання щодо створення та повноцінного функціонування в ОТГ служби у справах дітей (1.1.1.1Табл. 3.1).

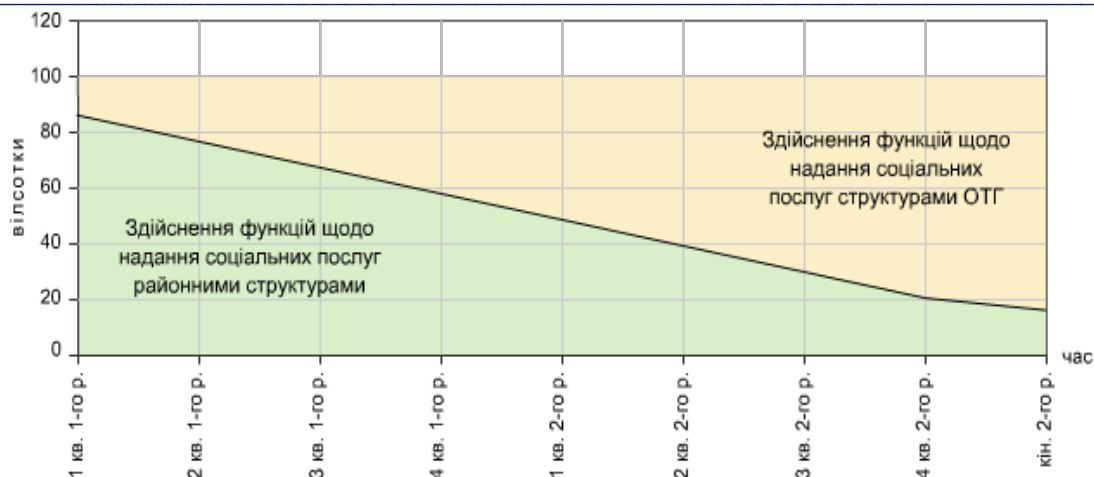


Рис. 3.1. План передачі функцій з надання соціальних послуг на рівень громади

Виконання такої місії може бути можливим при формуванні партнерських стосунків на договірній основі між керівництвом ОТГ та соціальними підрозділами районів, міст. До прикладу наводимо орієнтовний перелік заходів, який включає завдання щодо створення та повноцінного функціонування в ОТГ служби у справах дітей (1.1.1.1Табл. 3.1).

Наступні етапи плану мають передбачати заходи щодо поступової передачі справ на дітей, які стоять на обліку в районній ССД; ознайомлення та відвідування спільно з дільничним ФСР сімей опікунів, піклувальників, прийомних сімей, ДБСТ, сімей в СЖО, інтернатних закладів, де утримуються діти з громади; оцінку стану їх догляду та виховання, розроблення місцевих програм щодо їх підтримки, створення нових послуг, сімейних форм виховання для забезпечення права кожної дитини виховуватись у сім'ї, організація роботи комісії із захисту прав дітей, налагодження механізмів міжвідомчої та міждисциплінарної взаємодії в найкращих інтересах дітей тощо.

Фактично процес передачі функцій від районного рівня щодо захисту дітей, створення системи соціальних послуг має тривати не менше року, в окремих випадках, у разі неспроможності громади і 2-3 роки. Важливо щоб цей процес був не хаотичним, а плановим, врегульованим певними документами, які б чітко визначали терміни передачі повної відповідальності та визначали зони відповідальності на перехідний період. Аналогічно має бути побудований процес передачі функцій здійснення соціальної роботи та надання соціальних послуг.

Крім того, як вже зазначалось, важливо вже сьогодні визначити якою буде місія та основні функції зазначених районних підрозділів соціального захисту після остаточного об'єднання громад. Невизначеність призводить до втрати найбільш кваліфікованих спеціалістів, знижує їх мотивацію, створює додаткові перешкоди. При плановому підході ряд кваліфікованих працівників районних підрозділів могли б залишитись працювати в галузі, очолити відповідні соціальні підрозділи в ОТГ, бути надавачами соціальних послуг.

Табл. 3.1 Орієнтовний план заходів з передачі функцій з питань захисту прав дітей

Рішення	Заходи	Відповідальний від ОТГ	Відповідальний від районної ССД	Термін виконання
Рішення про створення ССД в структурі виконкому	Проведені консультації з районною ССД щодо оцінки ситуації забезпечення прав дітей в громаді та нормативно-правового врегулювання процесу створення ССД	Заступник Голови, юрист ОТГ,	начальник ССД	
	Визначення відповідального працівника районної ССД щодо супроводу процесу утворення та початку функціонування ССД в ОТГ		начальник ССД	
	Розробка проекту договору чи спільного плану дій щодо створення ССД	заступник голови, юрист	Відповідальний працівник	
	Збір та аналіз основних статистичних даних про дітей з ОТГ, які перебувають в СЖО, залишились без батьківської опіки, перебувають в інтернатних закладах.	заступник голови	Відповідальний працівник	
	Підготовка обґрунтування та проекту рішення ради ОТГ про створення ССД,	юрист, заступник голови	Відповідальний працівник	
	Винесення питання на засідання ради ОТГ, прийняття рішення	Голова ОТГ	начальник ССД чи визначений відповідальний працівник	
Кадрове забезпечення ССД	Підготовка оголошення про конкурсний відбір на посади начальника та спеціалістів ССД та кваліфікаційні вимоги до претендентів	Кадрова служба ОТГ	Відповідальний працівник	
	Створення та робота конкурсної комісії	Кадрова служба ОТГ		
	Проведення засідання конкурсної комісії, відбір претендентів	Кадрова служба ОТГ	Відповідальний працівник	
	Розроблення програми стажування новопризначених працівників ССД	Кадрова служба ОТГ	Відповідальний працівник	
	Організація стажування новопризначених працівників ССД в районній службі (не менше 1 тижня кожний)		Відповідальний працівник	
	Проведення в ОТГ міжвідомчого тренінгу з питань забезпечення захисту дітей, підтримки сімей з дітьми, взаємодії суб'єктів соціальної роботи.	Заступник голови, керівник ССД	Відповідальний працівник з залученням необхідних спеціалістів (тренерів)	

У зв'язку з цим, на погляд експертів, після повного об'єднання громад та передачі функцій соціальних підрозділів на рівень ОТГ доцільно:

щодо районних, обласних служб у справах дітей – створити державний орган у справах дітей та його обласні та районні територіальні підрозділи, основною місією яких виступатиме контроль за дотриманням законодавства щодо прав дітей.

щодо районних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді

- частина центрів, які знаходяться на території ОТГ, можуть продовжити своє функціонування, при цьому необхідно буде переглянути у відповідності до потреб положення, структуру, штати та функціональні обов'язки персоналу;
- Інша частина може змінити зміст та спрямованість своєї роботи у відповідності до потреб регіону у послугах; трансформуватись у комунальні заклади «Центри соціальної підтримки дітей та сімей»²³;
- створити на базі центру комунальне підприємство з надання спеціалізованих послуг для певної цільової групи отримувачів (людей з інвалідністю, ВІЛ інфікованих, потерпілих від насилля в сім'ї тощо);
- 3-5 центрів в кожній області можуть стати філіями обласного ЦССДМ та діяти як регіональні інформаційно-ресурсні соціальні центри, які надають послуги супервізії, медіації, консультування, методичного забезпечення соціальної роботи та розвитку послуг, підвищення професійної компетентності соціальних працівників, ФСР; підготовки та перепідготовки ПС, ДБСТ, опікунів, піклувальників, патронатних вихователів, наставників з ближніх громад. При визначенні таких філій основними критеріями має бути високопрофесійний кадровий потенціал; зручність розташування та доїзду з різних громад; наявність приміщення та відповідної матеріально-технічної бази; Звичайно це потребуватиме внесення відповідних змін в положення про обласний ЦССДМ, затвердження положення про філію і т. п. Важливо визначитись з механізмами та джерелами фінансування таких філій. В період становлення громад важливо щоб такі філії і їх програми фінансувались з обласного бюджету.

щодо територіальних центрів соціального обслуговування – частина з них може трансформуватись у міжгромадні центри хоспісного/паліативного догляду, надавати відповідні послуги, в тому числі платні, для жителів регіону.

Процес трансформації (закриття) районних підрозділів соціального захисту має відбуватись планово, прозоро, зрозуміло як для працівників цих підрозділів так і для працівників соціальних підрозділів ОТГ. Частина закладів, які надають послуги недостатнього рівня мають бути закритими.

3.3. Розвиток кадрового потенціалу громади

Вирішення кадрових проблем впровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг передбачає здійснення комплексу заходів з підвищення обізнаності та формування переконань щодо розвитку соціальних послуг на даний час, а також формування системи підготовки та підвищення кваліфікації працівників соціальної сфери. Задля реалізації цих завдань, на думку експертної групи, необхідним вбачається:

- 1) Сформулювати державне замовлення на підготовку фахівців із соціальної роботи для ОТГ. Застосувати механізм направлення на навчання за рекомендацією ОТГ з обов'язковим подальшим відпрацюванням в соціальному підрозділі ОТГ, що направив на навчання. Підготовка спеціалістів може включати різні варіанти: стаціонарне навчання рівень бакалавра, магістра; друга вища освіта; очно-заочний курс тощо.

²³ Про затвердження Примірною положення про центр соціальної підтримки дітей та сімей: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 834

- 2) Переглянути та осучаснити зміст професійної підготовки соціальних працівників, інших фахівців соціальної сфери у вищих начальних закладах, посилити практичну складову програми навчання.
- 3) Розробити та запровадити інтегровану систему підвищення професійної компетентності фахівців соціальної сфери для ОТГ, включаючи спеціалістів з галузі освіти, охорони здоров'я, культури, правоохоронних органів, що працюють в громаді.
- 4) Утворити при Мінсоцполітики України інформаційно-ресурсний центр з питань соціальної роботи, який би займався розробкою специфікації та стандартів соціальних послуг, програм підвищення кваліфікації спеціалістів галузі, ліцензуванням (сертифікації) програм, методик, в тому числі розроблених НУО, іншими суб'єктами соціальної роботи, організовував підготовку та сертифікацію національних тренерів.
- 5) Уніфікувати програми підготовки кандидатів, які виявили бажання надавати послуги з догляду та виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування у своїх сім'ях (ПС, ДБСТ, патронат, опіка та піклування, усиновлення).

Водночас для більшості керівників ОТГ розвиток системи соціальних послуг для вразливих груп населення не є пріоритетом. Деякі з них взагалі не вбачають в цьому потреби, не обізнані з законодавством та практикою соціальної роботи. Тому нагальним є проведення інформаційно-просвітницьких та навчальних заходів перш за все для керівництва ОТГ, бо саме вони в найшвидші терміни можуть прийняти відповідні рішення, відшукати необхідні ресурси для запровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг. Така робота вже проводилась у минулому році Мінсоцполітики при підтримці ЮНІСЕФ, проекту Світового банку, що, безперечно, мало позитивний вплив та результати.

Передбачається, що в поточному році процес об'єднання та створення ОТГ буде в самій активній фазі. Лише протягом останнього кварталу 2017 року було створено 34 об'єднані громади²⁴, проте їх керівники вже не були долучені до таких семінарів. В цьому аспекті керівники та спеціалісти створених і майбутніх соціальних підрозділів ОТГ в першу чергу потребують навчання з питань стратегічного бачення соціального розвитку громади, розуміння своїх повноважень та відповідальності, визначених законодавством, в тому числі за забезпечення потреб вразливих груп населення, здійснення першочергових кроків для формування управлінської структури, відповідальної за соціальний захист жителів громади, захист та забезпечення потреб дітей, забезпечення зайнятості населення та розвиток соціальних послуг для вразливих категорій. З цією метою пропонується: продовжити практику проведення регіональних семінарів для новообраних голів ОТГ з питань соціального захисту, а також розробити та запровадити вступний он-лайн курс з питань здійснення повноважень у сфері соціального захисту, захисту прав дітей, розвитку системи інтегрованих соціальних послуг та рекомендувати пройти навчання з цього курсу кандидатам, які балотуються на посади голів ОТГ та новообраним головам їх заступникам.

Проте для запровадження та забезпечення функціонування інтегрованої системи надання соціальних послуг доречно розробити та запровадити інтегрований тренінговий курс підвищення професійної компетентності керівників, провідних спеціалістів соціальної сфери громади та представників громадського сектору. Основною метою такого курсу має бути об'єднання їх зусиль для створення в громадах безпечного та сприятливого середовища для зростання і розвитку дітей, благополуччя сімей, гідної старості літніх людей, визнання цінності і сприяння реалізації свого життєвого потенціалу кожного жителя. Крім того, задля розвитку компетентності персоналу громади необхідним є здійснення методично-інформаційної роботи, що передбачає зокрема, видання та розповсюдження серед громад додаткового тиражу (3 тис. прим.) методичного посібника «Соціальна робота з вразливими сім'ями та дітьми». Варто також розробити серію методичних матеріалів з ключових питань запровадження в

²⁴ За даними моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

громадах інтегрованої системи надання соціальних послуг. Пропонована серія інформаційно-методичних матеріалів, на думку експертів, має включати такі модульні блоки:

- *організація діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту* (алгоритм створення соціальних підрозділів, служб у справах дітей, ключові питання організації їх діяльності, роль старости в системі соціального захисту населення, проекти модельних положень про структурні підрозділи виконкому і тому подібне);
- *стратегічне планування соціального розвитку громади* (методологія підготовки стратегій, визначення цільових соціальних пріоритетів, планування розвитку соціальних послуг, алгоритм здійснення оцінки потреб жителів громади у соціальних послугах тощо);
- *застосування програмно-цільового методу бюджетування в системі соціального захисту населення на рівні громади* (алгоритм розробки бюджетних програм, визначення переліку бюджетних програм з питань соціального захисту та формування їх підпрограм, механізми узгодження з цільовими програмами, порядок визначення цільових груп; визначення індикаторів ефективності функціонування програм, порядок здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання програм інші питання фінансового характеру);
- *організація здійснення соціальної роботи в громаді* (перелік та проекти необхідної документації, створення та забезпечення діяльності соціальної служби, фахівців із соціальної роботи і т.д.);
- *організація роботи центрів надання адміністративних послуг* (роль фронт офісу ЦНАП у виявленні сімей/осіб, які потрапили в складні життєві обставини, механізми інтеграції послуг, відповідні рекомендації, інструкції, інструментарій тощо);
- *надання соціальних послуг на рівні громади* (планування послуг, категорії, спеціалізація, рівні надання послуг, механізми надання послуг через установу та комунальний заклад, на засадах замовлення, державно-приватного партнерства, підготовки відповідних актів органів місцевого самоврядування тощо);
- *діяльність центрів надання соціальних послуг зі статусом комунальних підприємств* (основні засади створення та діяльності комунальних підприємств, проекти відповідних нормативно-правових актів);
- *соціальне замовлення* (правові підстави, порядок та особливості проведення конкурсів, порядок укладення договорів, моніторингу та контролю з за виконанням замовлення);
- *організація надання платних послуг в громаді* (розробка вартісних показників надання послуг, тарифікація послуг, умови співоплати тощо);
- *розвиток інформаційних ресурсів громади* (перспективні напрями розвитку web-сайтів органів місцевого самоврядування, системи муніципальних е-послуг, соціальної паспортизації, інтегрованих систем даних тощо).

3.4. Моніторинг та оцінювання ефективності інтегрованої системи надання соціальних послуг

Для здійснення моніторингу та оцінювання ефективності інтегрованої системи надання соціальних послуг принципово важливим питанням є розробка відповідних показників та індикаторів, які б достатньо вичерпно й коректно відображали усі процеси, складові елементи та взаємозв'язки, що в сукупності визначатимуть параметри ефективності запропонованої моделі. Моніторинг та оцінку результативності та ефективності запропонованої моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг пропонуємо здійснювати за двома напрямками:

- Швидкі результати, які будуть відображати фактично процес запровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг.
- Результати впливу, тобто результати функціонування моделі для отримувачів послуг, вразливих груп, осіб, сімей, які потрапили в складні життєві обставини.

Щодо першого напрямку моніторингу, то наш погляд він має відображати результати як управлінської діяльності керівників громади щодо планування та створення певних підрозділів соціальної сфери,

управлінських механізмів, що стимулюватимуть розвиток соціальних послуг, взаємодію та інтеграцію різних спеціалістів та організацій так результати, які відчутні для отримувачів, тобто наявність певного спектру послуг, який відповідає потребам жителів громади.

Тому в якості основних параметрів моніторингу пропонуємо розглядати наявність таких складових моделі, як:

- Інтегроване врядування;
- Інтегрована стратегія та бюджетування;
- Інтегровані процеси;
- Інтегровані технології;
- Спектр послуг.

Кожен із цих параметрів містить показники та індикатори, які дозволяють прослідити процес створення моделі. Деякі показники та індикатори відображають норми законодавчих чи нормативно-правових актів, до прикладу: створення служби у справах дітей, Комісії із захисту дітей тощо (Табл. 3.2).

Такий напрямок моніторингу важливо застосовувати в перші роки запровадження моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг. Періодичність збору інформації в перший рік запровадження може бути 1 раз на квартал; другий-третій роки – 1 раз на півріччя. З часом виникне потреба перегляду та відміни деяких показників та індикаторів.

Табл. 3.2 Індикатори моніторингу запровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг

Інтегроване врядування	Інтегрована стратегія та бюджетування	Інтегровані процеси	Інтегровані технології	Інтегровані послуги
Створення у виконавчому органу/структурного підрозділу з питань соціального захисту: ☐ створено ☐ укомплектовано спеціалістами ☐ затверджено положення та посадові обов'язки	Впровадження стратегії розвитку громади: ☐ прийнято ☐ визначено соціальні пріоритети ☐ визначено пріоритети розвитку соціальних послуг для основних вразливих категорій населення громади:	Вивчення потреб вразливих категорій та оформлення соціального профілю громади: До вивчення залучені: ☐ працівники соціальної сфери ☐ представники бізнесу ☐ громадськість ☐ молодь та діти	Затвердження ОМС порядку виявлення та надання соціальних послуг вразливим категоріям громадян ☐ затверджено ☐ застосовано технологію «єдиного вікна» ☐ застосовано технологію «кризового втручання» ☐ застосовано технологію «ведення випадку»	Соціальні послуги з підтримки дітей та сімей з дітьми/молоді: ☐ послуги з навчання батьківству ☐ сімейний патронат ☐ центри підтримки сімей та дітей ☐ інші послуги (вказати)
Створення служби у справах дітей: ☐ створено ☐ укомплектовано спеціалістами у відповідності до вимог законодавства ☐ укомплектовано спеціалістами з порушенням норм законодавства ☐ затверджено положення та посадові обов'язки	Впровадження цільових програм, спрямованих на підтримку вразливих груп населення та розроблених на основі вивчення потреб: ☐ прийнято ☐ програми відповідають стратегічним пріоритетам ☐ застосовується ПЦМ фінансування ☐ програми відсутні	Функціонування фронт-офісу надання послуг: ☐ при ЦНАП ☐ при старостаті ☐ при структурному підрозділі з питань соціального захисту ☐ відсутній	Наявність та робота міждисциплінарних команд ведення випадків: ☐ формується відповідно до складності випадку ☐ формується на підставі відповідних актів ☐ залучаються усі зацікавлені сторони	Соціальні послуги альтернативного догляду дітей та підтримки осіб із числа дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування ☐ прийомні сім'ї ☐ ДБСТ ☐ малий груповий будинок

				☐ соціальне житло для осіб із числа дітей сиріт ☐ інші послуги (вказати)
Створення Комісії із захисту дітей: ☐ створена та діє ☐ Комісія у процесі створення	Застосування альтернативних механізмів фінансування/розвитку послуг: ☐ наявні механізми соціального замовлення ☐ укладено договори державно-приватного партнерства Інше ☐ організовано конкурси проектів (програм) громадський організацій ☐ інші механізми (вказати)	Застосування механізму е-петицій, інших механізмів включання отримувачів послуг в процеси соцзахисту ☐ створено механізм е-петицій; ☐ створено інші форми включення громадян	Використання суб'єктами соціальної роботи єдиної методики оцінки потреб: ☐ використовується постійно ☐ використовується в окремих випадках	Соціальні послуги з підтримки та обслуговування осіб похилого віку: ☐ догляд на дому, ☐ денний догляд, ☐ мобільна група соціального обслуговування ☐ університет 3-го віку ☐ інші послуги (вказати)
Створення соціальної служби при виконкомі: ☐ створено ☐ укомплектовано ФСР ☐ ФСР працюють у старостатах ☐ ФСР обслуговує 2 і більше старостинських округів ☐ Один ФСР на всю громаду ☐ ФСР відсутні	Впровадження грантових програм, спрямованих на розвиток послуг, забезпечення потреб вразливих категорій громадян: ☐ прийнято ☐ залучено до впровадження ГО ☐ залучено до впровадження вразливі групи населення	Запровадження єдиного бланку соціальної картки отримувача послуг: ☐ картка наявна ☐ застосовується лише ФСР ☐ застосовується різними надавачами послуг ☐ картка відсутня	Впровадження телекомунікаційних форм соціальної роботи: ☐ створено «гарячу телефонну лінію», ☐ створено «телефон довіри»	Послуги з інтеграції та реабілітації осіб з інвалідністю: ☐ інклюзивне навчання ☐ послуги реабілітації, ☐ персональний помічник, ☐ денний догляд, ☐ підтримане проживання, ☐ послуга «перепочинку» для батьків дітей з інвалідністю ☐ інші послуги (вказати)
Наявність комунальних закладів (підприємства) з надання соціальних послуг, що включає послуги: ☐ для різних категорій отримувачів ☐ для сімей з дітьми, молоді ☐ для осіб з інвалідністю ☐ для осіб похилого віку ☐ інші заклади (вказати) ☐ заклади відсутні	Обсяги фінансування соціальних програм з усіх наявних джерел: ☐ забезпечено у повному обсязі ☐ зростають ☐ зменшуються ☐ залишаються незмінними	Розміщення та регулярне оновлення соціальної інформації на офіційному сайті органу місцевого самоврядування: ☐ наявна інформація у повному обсязі ☐ інформація розміщено частково ☐ забезпечується оновлення при зміні даних	Створення та діяльність мобільної групи спеціалістів екстреного реагування: ☐ створена та діє ☐ у процесі створення	Послуги із забезпечення соціального добробуту: ☐ соціальне кафе/талони на харчування, ☐ послуги мобільної групи соціального обслуговування; ☐ надання притулку. ☐ інші послуги (вказати)
Укладення договорів на постачання високоспеціалізованих соціальних послуг у	Наявність процедур та нормативних документів органу місцевого самоврядування щодо	Використання соціального картування надання послуг:		Послуги екстреного та кризового втручання:

відповідності до потреб: ☐ укладено з районним терцентром ☐ укладено з районним ЦСССДМ ☐ укладено з іншим типом закладу ☐ укладено з закладом іншої громади ☐ договір відсутній	надання платних послуг: ☐ організовано надання платних послуг ☐ наявна необхідна документація	☐ створено соціальний профіль громади ☐ запроваджено картування ☐ карта містить повний спектр інформації ☐ карта частково відображає соціальний профіль громади	☐ психологічна допомога ☐ представлення інтересів ☐ надання притулку; ☐ корекційні програми ☐ інші послуги (вказати)
--	--	--	---

В основу виміру результатів впливу функціонування моделі пропонуємо застосувати такі показники, як²⁵:

- **Доступність:** Процедурна (скорочення інстанцій та пакетів документів; скорочення часу на прийняття рішення); Територіальна (внаслідок організації робочих місць фахівців соціальної роботи у громаді та надавачів базових послуг);
- **Своєчасність:** (можливість отримання соціальних послуг якомога швидше з моменту звернення; оперативне реагування на нові виклики (наприклад, потреби внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО, булінг).
- **Комплексність** (розгляд потреб та проблем особи як індивідуально так і комплексно в контексті сім'ї й кожного члена індивідуально; отримання більшості соціальних послуг у результаті звернення до однієї служби).
- **Адресність і відповідність потребам** (внаслідок використання методики та інструментів оцінки індивідуальних потреб та ведення випадку сім'ї, особи).
- **Гнучкість** (можливість отримати соціальні послуги у зручний час);
- **Превентивність** (за рахунок раннього виявлення потенційних проблем та наявності універсальних послуг)

Проте для розробки цілісних параметрів моніторингу ефективності функціонування запропонованої моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг необхідне практичне впровадження моделі в декількох пілотних громадах.

²⁵ Програма розвитку ООН: Проект «Підтримка реформи соціального сектору в Україні»

ДОДАТКИ

Додаток 1. Анкета для сімей з дітьми, які користуються послугами ЦНАП

Шановний/а користувач послуг ЦНАПу!

З метою покращення обслуговування, забезпечення розвитку та Вашого доступу до ширшого кола послуг в тому числі соціального спрямування пропонуємо дати відповіді на наступні запитання, при цьому гарантуємо збереження конфіденційності:

1. Чи знаєте ви, що ви маєте право скористатись соціальними послугами на безоплатній/платній основі у разі потрапляння Вас, Вашої сім'ї у СЖО: *так* ☐; *ні* ☐
2. Чи потребуєте Ви допомоги, підтримки, консультування з питань (відмітьте галочкою ☐v):
 - Планування сім'ї; ☐
 - Подолання конфліктів між подружжям; ☐
 - Догляду за новонародженою дитиною; ☐
 - Особливостей вікового розвитку дитини, вікових криз; ☐
 - Підготовки дитини до школи; ☐
 - Інклюзивного навчання дитини з інвалідністю; ☐
 - Догляду, реабілітації, абілітації дитини з інвалідністю; ☐
 - Покращення, відновлення стосунків з дитиною-підлітком; ☐
 - Учасі в роботі батьківських клубів, об'єднань, груп взаємопідтримки; ☐
 - Захисту дитини від шкідливих звичок, впливу вулиці, булінгу; ☐
 - Тимчасового догляду за дитиною на період владнання сімейної кризи; ☐
 - Лікування тяжкої хвороби; ☐
 - Лікування одного із членів сім'ї від алкогольної, наркотичної, ігрової, комп'ютерної залежності; ☐
 - Захисту від різних форм насилля, жорстокого поводження з дитиною; ☐
 - Оформлення державних соціальних виплат та допомог; ☐
 - Повернення дитини з інтернатного закладу; ☐
 - Оформленні опіки/піклування над дитиною; ☐
 - Психічного стану одного із членів сім'ї; ☐
 - Створення патронатної, прийомної сім'ї, ДБСТ. ☐
3. Чи знаєте ви, що в громаді працюють ФСР, які допомагають сім'ям з дітьми вирішувати проблеми, визначитись у потребах та отримати необхідні послуги: «так» ☐, «ні» ☐
4. Чи бажаєте Ви отримати контактну інформацію про ФСР, який працює на Вашій ділянці: «так» ☐, «ні» ☐
5. Чи даєте Ви згоду на передачу Вашої анкети ФСР, який з Вами зв'яжеться протягом тижня для з'ясування потреби у підтримці та соціальних послугах? «так» ☐, «ні» ☐

Якщо «так», вкажіть контактний номер телефону _____ та адресу _____

Додаток 2. Пропозиції щодо внесення змін до законів України з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг

Назва документа	Вихідні дані	Зміст пропонованих змін
<i>Бюджетний кодекс України</i>	від 08.07.2010 № 2456-VI	удосконалення механізмів фінансового забезпечення надання соціальних послуг, соціального замовлення; запровадження можливостей використання Державного фонду регіонального розвитку у цілях створення в громадах альтернативних послуг для дітей та сімей на заміну послугам інтернату; запровадження субвенції на оплату праці фахівців із соціальної роботи, їх підготовки та підвищення кваліфікації, продовження терміну дії субвенції на оплату послуг патронату над дітьми
<i>Про місцеве самоврядування в Україні</i>	від 21.05.1997 № 280/97-ВР	уточнення повноважень місцевої ради щодо здійснення стратегічного планування розвитку громади; розширення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення, розвитку системи соціальних послуг для вразливих груп населення
<i>Про соціальні послуги</i>	від 07.12.2017 № 2229-VIII	доопрацювання <u>проекту закону про соціальні послуги</u> , прийнятого в першому читанні, в частині уточнення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з питань організації надання соціальних послуг; механізмів розвитку ринку соціальних послуг, перегляду класифікації послуг, підходів та способів організації їх надання, акредитації надавачів послуг, ліцензування послуг тощо; формування незалежних механізмів оцінки якості наданих послуг самими отримувачами
<i>Про соціальну роботу з дітьми, сім'ями та молоддю</i>	від 21.06.2001 № 2558-III	розробка <u>нової редакції закону</u> з метою реформування системи соціальної роботи в Україні, зміни підходів до її змістовного наповнення, використання нових форм та технологій здійснення соціальної роботи; унормування технології ведення випадку; визначення статусу соціальної служби, фахівців з соціальної роботи, соціальних менеджерів, їх функцій та умов соціально-правового захисту, параметрів та норм щодо необхідної їх кількості у громаді; запровадження системи підвищення професійної компетентності та науково-методичного забезпечення працівників галузі; передбачення норм перехідного періоду
<i>Про органи і служби у справах дітей</i>	від 24.01.1995 № 20/95-ВР	уточнення повноважень служб у справах дітей в цілому та на рівні об'єднаних територіальних громад;
<i>Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування</i>	від 13.01.2005 № 2342-IV	уточнення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування

Додаток 3. Пропозиції щодо внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг

Назва документа	Вихідні дані	Зміст пропонованих змін
Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів	від 29.04.2013 № 324	удосконалення механізму соціального замовлення на рівні об'єднаної територіальної громади, зокрема, шляхом розробки порядку та умов застосування передоплати соціального замовлення, здійснення середньострокового фінансування надання соціальних послуг
Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги	від 09.04.2005 № 268	удосконалення механізмів фінансового обрахунку вартості послуг, запровадження системи тарифікації платних послуг на основі специфікації соціальних послуг
Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям	від 24.02.2003 № 250	встановлення механізму призначення допомоги сім'ям з дітьми та надання соціальних послуг на підставі висновку оцінки потреб та рекомендацій фахівця із соціальної роботи.
Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини	від 24.09.2008 № 866	перегляд, доопрацювання і доповнення у зв'язку з новими повноваженнями та обов'язками ОТГ щодо захисту дітей
Деякі питання здійснення патронату над дитиною	від 16.03.2017 № 148	доповнення в частині надання повноважень об'єднаним громадам створювати послугу патронату над дитиною, в тому числі за рахунок субвенції з державного бюджету.
Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг	від 20.07. 2013 № 118	встановлення додаткових вимог щодо обслуговування суб'єктів звернення (п.8-1);
Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг	від 01.08.2013 № 588	визначення порядку взаємодії адміністраторів центру із суб'єктами надання не лише адміністративних, але й соціальних послуг, уточнення функцій інформаційного підрозділу центру
Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад	від 08.04.2015 № 214	удосконалення форми паспорту громади (додаток до Методики) шляхом доповнення даними соціального характеру, передусім, інформацією про заклади/установи здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг)

Додаток 4. Пропозиції щодо внесення змін до відомих нормативно-правових актів з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг

Назва документа	Вихідні дані	Зміст пропонованих змін
<i>Перелік соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати:</i>	наказ Мінсоцполітики від 03.09.2012 № 537	вилучення окремих видів як таких, що не відповідають змісту послуги; доповнення переліку інноваційними видами соціальних послуг (перепочинок для батьків, які виховують дитину з інвалідністю, сімейний патронат, персональний помічник,)
<i>Порядок розроблення державного стандарту соціальної послуги та державні стандарти окремих видів послуг</i>	накази Мінсоцполітики	узгодження зі змінами до інших нормативно-правових актів, уніфікації видів діяльності, які здійснюються в межах надання соціальних послуг;
<i>Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах</i>	наказ Мінсоцполітики від 20.01.2014 № 28	запровадження нових підходів та інструментів визначення потреб населення в соціальних послугах, зокрема, з урахуванням висновків оцінки потреб вразливих груп населення
<i>Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг</i>	наказ Мінсоцполітики від 07.12.2015 № 1186	Запровадження нових підходів до розрахунку вартості соціальних послуг, зокрема з урахуванням їх специфікації
<i>Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення</i>	наказ Мінсоцполітики від 19 січня 2016 № 26	потребує скасування після внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»;
<i>Випуску 80 "Соціальні послуги" Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників</i>	наказ Мінсоцполітики від 25.05.2012 № 309	уточнення кваліфікаційних характеристик керівників, спеціалістів структурного підрозділу з питань соціального захисту органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, керівника соціальної служби/менеджера у соціальній сфері, фахівця із соц. роботи, соц. працівника (категорія професіоналів) та соціального робітника
<i>Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади:</i>	наказ Мінрегіонбуду від 30.03.2016 р. № 75	розширення вимог до підготовки програмних документів ОТГ, зокрема необхідності врахування результатів оцінки потреб громади у послугах в аналітичній частині програми, а також розділах щодо основних завдань та механізмів її реалізації, доповнення додатку 2 Методичних рекомендацій показниками щодо доступу та якості соціальних послуг.

Додаток 5. Функціональна характеристика працівників з питань соціальної роботи та надання соціальних послуг на рівні ОТГ

Професія	Посада	Основні функції з питань соціальної роботи/надання соціальних послуг
Менеджер у соціальній сфері	Керівник структурного підрозділу з питань соціального захисту органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування	Забезпечує виконання покладених на структурний підрозділ завдань щодо реалізації державної політики у сфері соціальної роботи та актів законодавства з питань, що належать до компетенції структурного підрозділу. Визначає соціальні пріоритети громади та шляхи їх досягнення; розробляє програми розвитку системи надання соціальних послуг на відповідній території. Здійснює керівництво діяльністю структурного підрозділу, несе персональну відповідальність за виконання покладених на підрозділ завдань. Визначає функції, планує, організовує, координує, стимулює, контролює та оцінює роботу працівників. Координує діяльність та надає необхідну методичну, організаційну допомогу підвідомчим закладам та установам. Організовує міжвідомчу взаємодію з питань здійснення соціальної роботи на відповідній території.
	Керівник закладу/установи, що здійснює соціальну роботу (соціальна служба органу місцевого самоврядування)	Здійснює загальне керівництво діяльністю закладу/установи, несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього/неї завдань. Визначає функції, планує, організовує, координує, стимулює, контролює та оцінює роботу працівників, зокрема, дільничних фахівців соціальної роботи (ФСР). Організовує виявлення та ведення обліку осіб, сімей, які перебувають у складній життєвій ситуації. Здійснює координацію заходів щодо супроводження дітей, які виховуються у сімейних формах виховання; сімей, чиї діти тимчасово перебувають у сім'ї патронатного вихователя. Забезпечує здійснення (здійснює) супервізії роботи ФСР, визначає логістику та затверджує індивідуальні плани ведення складних випадків; організовує співпрацю з іншими підрозділами в інтересах отримувача; координує діяльність ФСР у разі необхідності екстреного втручання. Забезпечує замовлення соціальних послуг відповідно до індивідуальних потреб отримувачів. Вживає заходів для підвищення професійного рівня ФСР, розвитку наставництва, волонтерства та благодійності. Представляє заклад/установу у відносинах з органами влади, підприємствами, установами та організаціями; входить до Комісії із захисту дітей; опікунської ради.
	Керівник закладу/установи, що надає соціальні послуги, Керівник структурного підрозділу закладу/установи, що надає соціальні послуги	Здійснює керівництво діяльністю закладу/установи/структурних підрозділів. Забезпечує укладання (укладає) договір з громадянином про надання послуг. Відповідно до потреб забезпечує створення в структурі закладу/установи необхідних відділень, віддалених робочих місць для надання послуг за місцем проживання отримувача. Здійснює контроль плану роботи закладу/установи/структурних підрозділів згідно з потребами громадян, складає графіки із встановлення періодичності і термінів надання послуг. Встановлює зв'язок з підприємствами, установами, організаціями, для надання різних видів послуг, залучає до роботи громадські, приватні установи, організовує окремих громадян до пожертвувань тощо. Визначає функції, планує, організовує, координує, стимулює, контролює та оцінює роботу працівників закладу/установи/структурних підрозділів.
	Штатний працівник ЦСССДМ	Організовує виявлення та веде облік сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах (СЖО) і потребують соціальної підтримки, дітей, які потерпають від насилля, жорстокого поводження, недогляду.

Фахівець із соціальної роботи		Взаємодіє з суб'єктами соціальної роботи у здійсненні профілактичних заходів, веденні випадків сімей, осіб, які перебувають у СЖО. Оцінює потреби сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах. Визначає перелік необхідних соціальних послуг, форми та методи соціальної роботи на закріпленій дільниці. Забезпечує соціальний супровід сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, соціальне супроводження сімей опікунів, прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу. Надає соціальні послуги у відповідності до своєї кваліфікації, консультує та представляє інтереси отримувачів послуг на закріпленій за ним дільниці. Інформує з питань призначення видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій, пільг, надання соціальних послуг тощо. Встановлює причини асоціальних явищ і розробляє комплекс заходів щодо їх усунення. Сприяє формуванню в громаді сімейних, національно-патріотичних цінностей, засад відповідального батьківства. Організовує залучення наявних фінансових, матеріальних та інших можливостей громади для підтримки сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах. Проводить навчання соціальних працівників і соціальних робітників.
	Штатний працівник соціальної служби органу місцевого самоврядування	Організовує профілактичну роботу, виявлення та облік сімей, окремих громадян, дітей, які потрапили в складні життєві обставини та потребують соціальної допомоги й захисту. Веде випадки сімей, осіб, які потрапили в складні життєві обставини (здійснює функції кейс-менеджера). Очолює роботу міждисциплінарної команди соціальної підтримки; виступає посередником між отримувачами та надавачами послуг, представляє інтереси отримувача в органах місцевого самоврядування. Визначає індивідуальні потреби та життєві ресурси осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяє пошуку найкращого способу їх подолання, реалізації життєвого потенціалу та розвитку особистості. Розробляє індивідуальний план, організовує надання необхідних послуг особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Здійснює моніторинг впливу послуг на вирішення індивідуальних проблем, моніторинг та підтримка після закриття випадку
Соціальний працівник	Штатний працівник закладу/установи, що надає соціальні послуги	Організовує надання соціальних послуг особам, сім'ям, які направлені або звернулися за допомогою до закладу/установи. Визначає додаткові потреби отримувачів послуг, вживає заходів щодо їх задоволення. Здійснює контроль за якістю надання соціальними робітниками послуг особам, сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Може надавати послуги відповідно до професійної кваліфікації згідно з умовами договору, затвердженим графіком роботи закладу/установи та індивідуальним планом надання соціальної послуги.
Соціальний працівник (допоміжний персонал)	Штатний працівник закладу/установи, що надає соціальні послуги	Реєструє та веде облік осіб, які мешкають у зоні соціального обслуговування. Організовує та контролює надання соціальних послуг, необхідних окремим особам для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності. Використовує наявні фінансові, матеріальні та інші можливості для задоволення потреб осіб та розв'язання їх проблем. Організовує заходи щодо реабілітації, реінтеграції, соціальної адаптації осіб, улаштування їх на перебування в будинок-інтернат, санаторій, будинок відпочинку тощо. Надає консультації, методичну допомогу з питань організації та надання соціальних послуг за запитами та зверненнями громадян і посадових осіб підприємств, установ та організацій.

		Розглядає листи, заяви, скарги та у встановленому порядку надає відповіді. Веде первинну документацію з організації соціального обслуговування та допомоги, обліку та звітності. Вирішує поточні питання із соціальними робітниками.
Соціальний робітник	Штатний працівник закладу/установи, що надає соціальні послуги	Виконує під керівництвом соціального працівника чи фахівця із соціальної роботи комплекс робіт щодо догляду за особами, які потребують сторонньої допомоги, надає послуги передбачені договором відповідно до визначених переліків і обсягів послуг. Доставляє додому на замовлення їжу, харчові продукти, медикаменти, промислові та інші товари. Готує звичайні страви, а також страви за рекомендаціями лікаря. Прибирає житлові приміщення. Здає, одержує і доставляє речі та предмети домашнього вжитку з пральні, підприємств хімічного очищення, ремонтування тощо. Вносить за дорученням плату за комунальні та інші послуги, одержує пенсію. Вимірює температуру, викликає лікаря і супроводжує клієнта до лікувальної чи соціальної установи. Допомагає клієнтові під час умивання, купання та інших заходів особистої гігієни. Виконує роботи щодо ведення, обслуговування і впорядкування домашнього господарства. Бере участь у простому ремонті житлових та допоміжних приміщень, збиранні врожаю на городі чи присадибній ділянці, забезпечує клієнта паливом тощо.

Перелік інших фахівців, які надають соціальні та реабілітаційні послуги:

практичний психолог, юрист, соціальний педагог, фахівець із соціальної допомоги вдома; інструктор з трудової адаптації, фахівець з фізичної реабілітації, соціальний вихователь, вчитель-дефектолог, вчитель-логопед, вчитель-реабітолог, перекладач-дактилолог, профконсультант, методист з професійної реабілітації, фахівець з найму робочої сили, фахівець із спеціалізованого обслуговування.

ВИКОНАВЦІ ПРОЕКТУ:



Oxford Policy Management (OPM) – консалтингова компанія з 30-річним досвідом, яка займається розвитком і дослідженнями. Компанія спеціалізується у наданні точного аналізу, консультацій з питань політики, управління та розробки навчальних курсів для національних урядів, міжнародних агентств та інших державних й неурядових організацій. OPM використовує індивідуальний підхід до розв'язання складних соціально-економічних проблем, працює у партнерстві з клієнтами з метою покращення знань та компетенції.

За останнє десятиліття команда OPM мала багаторічні і дуже складні проекти на підтримку національної реформи соціального забезпечення, з особливим акцентом на деінституалізації послуг для дітей, які потребують догляду або захисту. Команда має репутацію такої, що надає технічну допомогу високої якості, спираючись на значний власний досвід і співпрацю з довіреними партнерами.

<http://www.opml.co.uk/>



Партнерство «Кожній дитині» - міжнародна благодійна організація, яка розпочала свою діяльність у 1998 році, до 2010 року відома як Представництво благодійної організації «Кожній дитині» (EveryChild, Велика Британія).

Місія Партнерства – професійно допомагати сім'ям, громадам та державі забезпечувати право кожної дитини зростати і розвиватися у безпечному та сприятливому сімейному середовищі. Протягом 1998-2016 років організація реалізувала понад 40 соціальних проектів, спрямованих на допомогу вразливим сім'ям з дітьми та попередження соціального сирітства.

Пріоритетними напрямками діяльності Партнерства є профілактика соціального сирітства, зокрема: відпрацювання механізмів раннього виявлення вразливих сімей з дітьми, розвиток сімейно орієнтованих послуг на рівні громади, розробка системи прийняття рішень в найкращих інтересах дитини, впровадження ефективних технологій та методик соціальної роботи, моніторинг забезпечення прав дитини, розвиток професійної компетентності спеціалістів та представників громадських організацій, які працюють в інтересах дітей.

www.p4ec.org.ua