

УДК 351.84:364.075:005.1  
DOI: 10.24144/2524-0609.2019.44.141-145

**Попович Анна Михайлівна**  
кандидат соціологічних наук, доцент  
кафедра соціології та соціальної роботи  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
м. Ужгород, Україна  
anna.popovych@uzhnu.edu.ua  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-9106-922X>

## ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ЗАКАРПАТТЯ

**Анотація.** У статті розглядається стан надання соціальних послуг населенню Закарпаття в контексті сучасних загальнонаціональних тенденцій. Не зважаючи на загальну увагу до реформування цієї сфери, на регіональному рівні вона не була предметом спеціальних досліджень. Мета дослідження: з'ясувати особливості надання соціальних послуг населенню Закарпаття в період трансформації. Завдання: простежити динаміку реформування соціальних послуг, охарактеризувати сучасний стан їх надання на регіональному рівні, визначити найближчі перспективи. Методи дослідження: теоретичний аналіз, систематизація, узагальнення. Встановлено, що розпочатий у 2001 році процес реформування системи соціальних послуг не завершений, що спричиняє явище подвійної інституціоналізації у цій сфері. Представлена узагальнена інформація про ключових надавачів, найбільш чисельні категорії отримувачів соціальних послуг та популярні соціальні послуги, актуальні проблеми та найближчі перспективи їх надання на регіональному рівні.

**Ключові слова:** соціальні послуги; реформування; подвійна інституціоналізація.

**Вступ.** Розвиток регіональної системи соціальних послуг населенню відбувається у руслі загальнонаціональних тенденцій трансформації фінансових, нормативно-правових, організаційних механізмів державного управління цією сферою.

На напрямки і зміст діяльності органів соціального захисту населення впливають також виникнення нових соціальних проблем поряд із загостренням «традиційних». Вимушена внутрішня міграція, інвалідизація, сирітство, раптова бідність як наслідки бойових дій на Сході України продовжують змінювати соціальну структуру населення країни й області. У Закарпатській області на початок 2018 року були виявлені та перебували на обліку у зв'язку зі складними життєвими обставинами і потребували надання соціальних послуг 20848 осіб, що складає 1,65 відсотків населення (у 2017 році – 19450) (Соціальний захист населення України ..., 2018). Про актуальність питань соціального захисту населення на регіональному рівні свідчать звернення громадян, зафіксовані у Закарпатській обласній державній адміністрації (далі – ОДА). З питань соціального захисту зареєстровано 3201 звернення, що становить 76,1 відсотків від загальної кількості питань (Інформація про підсумки роботи ..., 2018).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Не зважаючи на загальну увагу до тривалого процесу реформування системи соціальних послуг в Україні, на регіональному рівні вона не була предметом спеціальних досліджень. Тому джерельною базою публікації є національне законодавство України, результати державних статистичних спостережень та дані регіональної адміністративної звітності.

**Метою статті** є з'ясування особливостей надання соціальних послуг населенню Закарпаття в період трансформації. **Завдання дослідження:** простежити динаміку реформування соціальних послуг, охарак-

теризувати сучасний стан їх надання на регіональному рівні, визначити найближчі перспективи.

**Методи дослідження:** аналіз нормативно-правових документів, які регулюють надання соціальних послуг (для встановлення динаміки їх реформування); аналіз, систематизація та узагальнення статистичних даних (для виявлення стану надання соціальних послуг населенню Закарпаття, визначення перспектив цього процесу, формулювання висновків).

**Виклад основного матеріалу.** Соціальна політика, яка проводиться в останні роки в Україні, визначає особливості формування системи надання соціальних послуг на регіональному рівні. Ключовим є той факт, що ця складова соціального захисту населення перебуває у стані реформування достатньо тривалий час. Основні напрями процесу були сформульовані у 2001 році у «Стратегії подолання бідності». Увага зосереджувалася на адресності державної соціальної допомоги; заміні окремих соціальних пільг на соціальні послуги; формуванні соціального замовлення; передачі органам місцевого самоврядування повноважень щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг. Тією чи іншою мірою ці напрями були відображені і в наступних стратегічних документах. Той факт, що в останньому документі, розрахованому до 2022 року (Про Стратегію розвитку системи ..., 2016), вони повторюються, свідчить, що досягнути запланованого за усі ці роки не вдалося.

Дані хронологічної шкали (рис.1) вказують, що ті чи інші зміни до програмних документів щодо надання соціальних послуг населенню вносяться кожні 3-4 роки. Такий процес зумовлює нестабільність цієї сфери, створює ситуацію невизначеності як для отримувачів, так і для надавачів соціальних послуг різного підпорядкування та форм власності.



Рис. 1. Ключові етапи реформування системи соціальних послуг в Україні.

На сьогодні надання соціальних послуг в області здійснюють переважно державні і комунальні заклади. Основна роль традиційно належить мережі закладів та установ, підпорядкованих Департаменту соціального захисту населення Закарпатської ОДА. Вона включає 18 територіальних центрів соціального обслуговування (районних, міських); геріатричний пансіонат; 3 психоневрологічні інтернати; 3 дитячі будинки-інтернати; соціально-реабілітаційний (абілітаційний) центр для осіб з інвалідністю; обласний центр комплексної реабілітації для осіб з інвалідністю; сектор обліку та нічне перебування бездомних осіб. Значний перелік соціальних послуг надають Служба у справах дітей Закарпатської ОДА, Закарпатський обласний Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, Пенсійний фонд Закарпатської області, Закарпатський обласний центр зайнятості, неурядові організації.

Аналізуючи наведену вище організаційну структуру надання соціальних послуг, варто брати до уваги, що нині значні повноваження у цій сфері поступово делегуються на рівень об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). В області цей процес затримується (створено 6 ОТГ, прогнозується біля 53). Децентралізація управління й передання повноважень від районного рівня на рівень ОТГ потребуватиме впровадження нової моделі адміністрування соціальних послуг, яка передбачає: створення управлінських підрозділів з питань соціального захисту населення, введення посад фахівців із соціальної роботи, відкриття центрів надання адміністративних послуг та віддалених робочих місць у старостатах, створення служб у справах дітей в ОТГ тощо (Про деякі питання діяльності ...). Поки-що подібні заходи на рівні області залишаються перспективою. На кінець 2018 року до штатного розпису шести створених у Закарпатті ОТГ посади фахівців із соціальної роботи не введено.

Певні зрушення у цьому напрямку прослідковуються лише у діяльності Пенсійного фонду. У його структурі функціонує 26 віддалених робочих місць, обладнаних поза межами територіальних управлінь

(5 з яких – в об'єднаних територіальних громадах), де здійснюється обслуговування громадян. Завдяки цьому у 2018 році послуги отримали 5175 громадян (за 2017 рік – 921 громадянин). Консультації та роз'яснення у приймальнях громадян, що працюють за принципом «єдиного вікна», протягом 2018 року отримали 230,6 тис. осіб (Підсумки діяльності органів ... 2018).

Ймовірно, що фінансування громадами такої форми догляду за людьми похилого віку, як будинки сімейного типу, які б враховували фізичні особливості клієнтів і були максимально пристосовані для комфортного проживання та сприяли підтриманню навичок самообслуговування, може бути ускладненим. Проте співпраця з неурядовими організаціями та приватним капіталом робить перспективним створення будинків компактного (для 12–15 осіб) і тимчасового проживання (наприклад, на зимовий період для 10–15 осіб). Завдяки діяльності релігійних громад та міжнародних фондів в області вже діє п'ять таких будинків.

Можна зробити припущення, що створені в регіоні ОТГ застосовуватимуть уже наявний в Україні досвід співпраці, передбачений Законом України «Про співробітництво територіальних громад»: делегування виконання завдань із переданням відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління (Про співробітництво територіальних громад ..., 2014).

Оскільки обсяг даної публікації не дозволяє здійснити аналіз усієї системи соціальних послуг на регіональному рівні, зосередимо увагу насамперед на діяльності органів соціального захисту населення (без врахування мережі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, служб у справах дітей, центрів зайнятості). Основні показники їх роботи в 2018 році показують, що серед користувачів соціальних послуг найбільш чисельними є категорії громадян похилого віку та осіб із інвалідністю (рис.2).

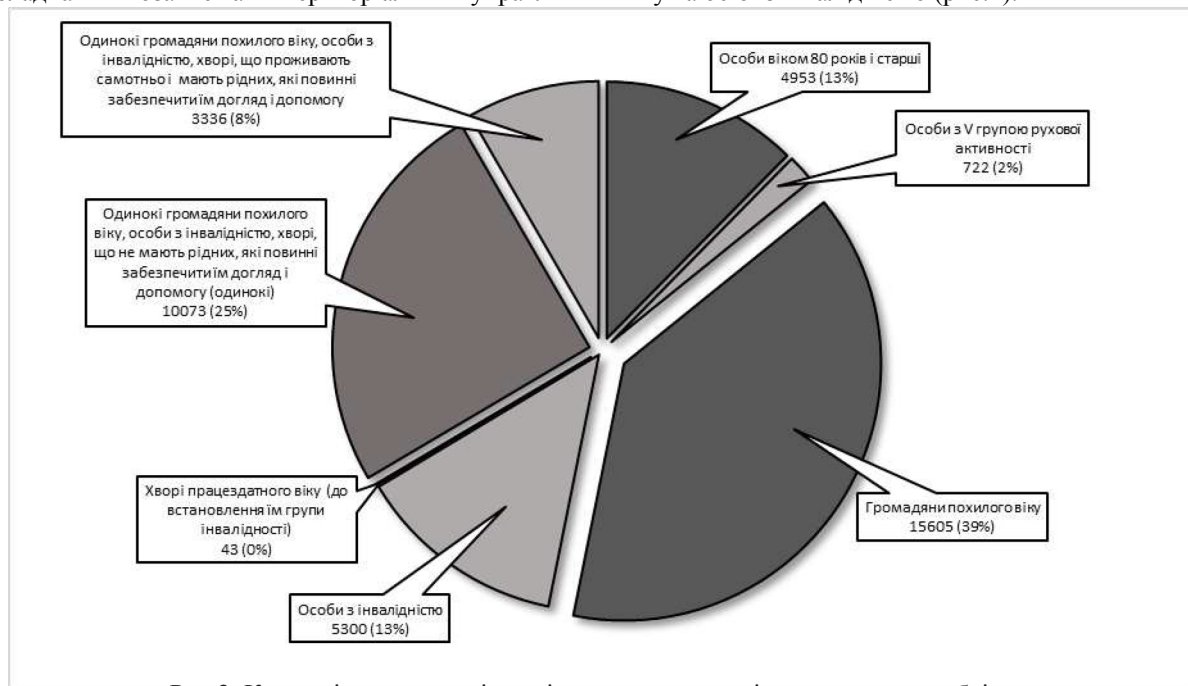


Рис.2. Категорії користувачів соціальних послуг, які знаходяться на обліку в органах соціального захисту населення Закарпатської області.

Джерело: побудовано за даними Департаменту соціального захисту населення Закарпатської ОДА (Основні показники роботи органів ..., 2018).

На сьогодні головним суб'єктом з надання соціальних послуг для цих категорій виступають 18 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). У свій час вони стали альтернативою інтернатним установам для похилого віку та самотніх непрацездатних громадян. Крім базових соціальних послуг: догляду вдома і в умовах тимчасового та денного перебування, ці заклади надають послуги соціально-побутової адаптації, соціально-медичної та натуральної допомоги. У 2018 році вони обслуговували 17792 особи (85 відсотків

охоплення від потреби).

Найбільшою популярністю користуються відділення соціальної допомоги вдома (рис. 3). Варто звернути увагу, що 79,4 відсотків отримувачів цієї послуги проживають у сільській місцевості. Такий показник не дивує, оскільки 63 відсотки населення Закарпаття проживає у сільській місцевості. Проте, це може бути непрямим свідченням послаблення сімейних зв'язків. В умовах адміністративної реформи ця категорія осіб вимагатиме нових рішень на рівні ОТГ.



Рис. 3. Соціальні послуги залежно від місця надання.

Джерело: побудовано за даними Департаменту соціального захисту населення Закарпатської ОДА (Основні показники роботи органів ..., 2018).

Показовим є той факт, що 325 громадян скористалися соціальними послугами за плату: догляду вдома (209) і стаціонарного догляду (116). Існування попиту на такий вид соціальних послуг створює можливість для формування нових пропозицій з боку їх надавачів. Адаже на сьогодні у терцентрах області відсутні спеціалізовані відділення (відділення паліативного догляду вдома, відділення соціальної допомоги). Не запроваджені такі інноваційні соціальні послуги, як підтримане проживання, посередництво, кризове та екстрене втручання, представництво інтересів. Окрім цього, Закарпаття належить до числа семи областей (Вінницька, Волинська, Запорізька, Луганська, Тернопільська, Херсонська та Чернігівська), у яких відсутні заклади соціального захисту для бездомних осіб. Функціонує тільки один сектор обліку та нічного перебування у складі комунальної установи. Розгорнута робота по реорганізації психоневрологічних інтернатних установ системи соціального захисту населення та запровадження інноваційних форм догляду за підопічними.

Згадані вище та інші інноваційні соціальні послуги населенню лише передбачені в програмі діяльності департаменту соціального захисту населення Закарпатської обласної державної адміністрації на період до 2022 року (Про обласний план заходів з реалізації ..., 2018). З огляду на основні категорії клієнтів запланований розвиток мобільних служб надання паліативної допомоги та сестринського догляду вдома за громадянами похилого віку, послуги «перепочинок сім'ї» ( довготривалий та паліативний

догляд громадян похилого віку); сімейних форм догляду за громадянами похилого віку (приймальна сім'я, опікунська сім'я, патронатна сім'я) тощо.

**Висновки.** На загальнонаціональному й регіональному рівнях продовжується тривалий процес реформування системи соціальних послуг. Її постійна динаміка не дозволяє представити цілісну й завершену картину, проте показує декілька ключових аспектів. По-перше, прослідковується явище подвійної інституціоналізації: співіснування традиційної та початків нової моделі надання соціальних послуг. За такої ситуації діюча регіональна система соціальних послуг залишається фрагментарною.

По-друге, реформування адміністративно-територіального устрою області вноситиме свої корективи до системи надання соціальних послуг. Більшість питань соціального захисту населення поступово переходитиме у площину відповідальності об'єднаних територіальних громад. Тому впровадження нової моделі адміністрування надання соціальних послуг залишається перспективою найближчих років. Це стосується й впровадження нових видів соціальних послуг та розширення кола їх надавачів. Проте на рівні ОТГ існує виклик усвідомлення власної суб'єктності у цій сфері, визначення об'єктивних пріоритетів фінансування локальних систем соціальних послуг населенню.

По-третє, регіональні потреби в різних механізмах підтримки громадян, які опиняються у складних життєвих обставинах, зумовлюють необхідність впровадження нових видів соціальних послуг, роз-

ширення кола й об'єднання зусиль їх надавачів.

Дана наукова розробка показує доцільність спеціальних досліджень у більш широкому контексті: співвідношення попиту і пропозицій на ринку соціальних послуг, практики впровадження державних

стандартів надання соціальних послуг, ефективності нової моделі фінансування надавачів соціальних послуг (соціального замовлення), надання соціальних послуг на рівні новостворених об'єднаних територіальних громад.

### Список використаної літератури

Інформація про підсумки роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до Закарпатської облдержадміністрації у 2018 році. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-pidsumky-roboty-zi-zvernennnyamy-gromadyan-shcho-nadiyshly-do-0> (дата звернення: 22.04.2019).

Основні показники роботи органів соціального захисту населення Закарпатської області в 2018 році: статистичний бюлетень. URL: <http://www.zaksoc.gov.ua/index.php?view=article&id=614:-2019&format=pdf> (дата звернення: 5.04.2019).

Підсумки діяльності органів Пенсійного фонду Закарпатської області у 2018 році. URL: <https://www.pfu.gov.ua/zk/91558-pidsumky-diyalnosti-organiv-pensijnogo-fondu-zakarpatskoyi-oblasti-u-2018-rotsi-2/> (дата звернення: 5.04.2019).

Про деякі питання діяльності об'єднаної ТГ щодо виконання послуг із соціальної підтримки населенню: наказ Мінсоцполітики від 21.06.2016 №1030. URL: [http://ccc-tck.org.ua/storage/cso\\_cc/1.12.pdf](http://ccc-tck.org.ua/storage/cso_cc/1.12.pdf) (дата звернення: 17.02.2019).

Про обласний план заходів з реалізації Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року: розпорядження голови Закарпатської обласної державної адміністрації 17.12.2018 Ужгород №840. URL: [https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/181217\\_0840.pdf](https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/181217_0840.pdf) (дата звернення: 28.03.2019).

Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 10.04.2019).

Про Стратегію розвитку ситеми соціальних послуг в Україні на період до 2022 року: проєкт розпорядження КМУ. URL: <https://bureau.in.ua/downloads/news/2016-04-08/STRATEGYA-ROZVYTKU-SYSTEMY-SOTSIALNYH-POSLUG.pdf> (дата звернення: 10.04.2019).

Соціальний захист населення України: статистичний збірник /Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_szn\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_szn_2017.pdf) (дата звернення: 21.11.2018).

### References

Informatsiya pro pidsumky roboty zi zvernennnyamy hromadyan, shcho nadiyshly do Zakarpatskoyi oblderzhadministratsiyi u 2018 rotsi [Information on the results of the work with the appeals of citizens submitted to the Transcarpathian Regional State Administration in 2018]. Retrieved from <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciya-pro-pidsumky-roboty-zi-zvernennnyamy-gromadyan-shcho-nadiyshly-do-0> (last accessed: 22.04.2019).

Osnovni pokaznyky roboty orhaniv sotsialnoho zakhystu naseleण्या Zakarpatskoyi oblasti v 2018 rotsi: statystychnyy byuletень [Main indicators of the work of the bodies of population social protection of Transcarpathian region in 2018: statistical bulletin]. Retrieved from <http://www.zaksoc.gov.ua/index.php?view=article&id=614:-2019&format=pdf> (last accessed: 5.04.2019).

Pidsumky diyalnosti orhaniv Pensijnogo fondu Zakarpatskoyi oblasti u 2018 rotsi [Results of the activities of the Pension Fund of Transcarpathian Oblast bodies in 2018]. Retrieved from <https://www.pfu.gov.ua/zk/91558-pidsumky-diyalnosti-organiv-pensijnogo-fondu-zakarpatskoyi-oblasti-u-2018-rotsi-2/> (last accessed: 5.04.2019).

Pro deyaki pytannya diyalnosti obyednanoyi TH shchodo vykonannya posluh iz sotsialnoyi pidtrymky naseleण्या: nakaz Minsotspolityky vid 21.06.2016 №1030 [On some issues of the joint territorial community activity in relation to implementation of social support services to the population: the Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated June 21, 2016, No. 1030]. Retrieved from [http://ccc-tck.org.ua/storage/cso\\_cc/1.12.pdf](http://ccc-tck.org.ua/storage/cso_cc/1.12.pdf). (last accessed: 17.02.2019).

Pro oblasnyy plan zakhodiv z realizatsiyi Stratehiyi derzhavnoyi polityky z pytan zdorovoho ta aktyvnoho dovholytta naseleण्या na period do 2022 roku: rozporjadzhennya holovy Zakarpatskoyi oblasnoyi derzhavnoyi administratsiyi 17.12.2018 Uzhhorod №840 [On the regional plan of measures for implementation of the Strategy of the state policy on healthy and active longevity of the population for the period up to 2022: the order of the chairman of the Transcarpathian Regional State Administration on December 17, 2018, Uzhgorod, No 840]. Retrieved from [https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/181217\\_0840.pdf](https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/181217_0840.pdf) (last accessed: 28.03.2019).

Pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 r. № 1508-VII [On Cooperation of Territorial Communities: Law of Ukraine dated June 17, 2014, No. 1508-VII]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (last accessed: 10.04.2019).

Pro Stratehiyu rozvytku sytemy sotsialnykh posluh v Ukraini na period do 2022 roku: proekt rozporjadzhennya KMU [About the Strategy for the Development of the System of Social Services in Ukraine for the period up to 2022: a draft directive of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Retrieved from <https://bureau.in.ua/downloads/news/2016-04-08/STRATEGYA-ROZVYTKU-SYSTEMY-SOTSIALNYH-POSLUG.pdf> (last accessed: 10.04.2019).

Sotsialnyy zakhyst naseleण्या Ukrainy: statystychnyy zbirnyk /Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Kyiv, 2018 [Social protection of the population of Ukraine: statistical collection / State Statistics Service of Ukraine. Kyiv, 2018]. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_szn\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_szn_2017.pdf) (last accessed: 21.11.2018).

Стаття надійшла до редакції 01.05.2019 р.

Стаття прийнята до друку 06.05.2019 р.

### Попович Анна

кандидат социологических наук, доцент  
кафедра социологии и социальной работы  
ГВУЗ «Ужгородский национальный университет»  
г.Ужгород, Украина

## ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ УСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ЗАКАРПАТТЯ

**Анотація.** В статті розглядається стан надання соціальних послуг населенню Закарпаття в контексті общенациональних тенденцій. Незважаючи на всеобщее внимание к реформированию этой сферы, на региональном уровне она не была предметом специальных исследований. Цель: выявить особенности современного состояния предоставления социальных услуг населению Закарпаття. Задания: проследить динамику реформирования социальных услуг, охарактеризовать современное состояние их предоставления на региональном уровне, определить ближайшие перспективы. Методы: теоретический анализ, систематизация,

обобщение. Установлено, что начатый в 2001 году процесс реформирования системы социальных услуг не завершен, что вызывает явление двойной институционализации в этой сфере. Представлена обобщенная информация о ключевых поставщиках, категориях получателей социальных услуг, наиболее популярных социальных услугах, а также актуальных проблемах и ближайших перспективах их предоставления на региональном уровне.

**Ключевые слова:** социальные услуги; реформирование; двойная институционализация.

**Popovych Anna**

Candidate of Sociological Sciences, Ph.D., Associate Professor  
Department of Sociology and Social Work  
State University «Uzhhorod National University»  
Uzhhorod, Ukraine

#### **TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES PROVIDED TO THE TRANSCARPATHIAN POPULATION**

**Abstract.** The article deals with the current state of provision of social services in Transcarpathia in the context of contemporary national trends. Aim: To note the current state of providing social services to the population of Transcarpathia. Objective: to conduct a dynamic reform of social services, to determine the current state of their provision at the regional level, to identify nearest prospects. Methods used: theoretical analysis, systematization, generalization. It was established that the process of reforming the social services system started in 2001 will not be completed, which will lead to deterioration of the situation in this area. It is revealed that social services in the region are provided by an extensive network of social service providers of state and communal ownership forms. Among the clients, the most numerous are the categories of elderly people and persons with disabilities. The main subjects for providing social services are territorial centers of social services (provision of social services). They provide basic social services: home care and temporary and day-to-day care, as well as services for social adaptation, social and medical assistance and natural assistance. The department of social assistance at home is popular, there is a demand for paid social services (home care and in-patient care). General information is provided on the lack of services (palliative care at home, supported accommodation, mediation, crisis and emergency intervention, representation of interests), which are only provided for in the program of the Department of Social Protection of the population of the Transcarpathian Regional State Administration for the period up to 2022. The issue of the gradual delegation of powers to provide social services to the level of united territorial communities in connection with administrative reform has been addressed. In this process, the Transcarpathian region occupies the last place. It is assumed that the existing experience of cooperation in Ukraine, as foreseen by the Law of Ukraine «On Cooperation of Territorial Communities», will be implemented in the united territorial communities of the region.

**Key words:** social services; reforming; double institutionalization.