

К. К. Сухова,  
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,  
Донецький державний університет управління, м. Маріуполь  
ORCID ID: 0000-0003-2168-6200

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.4.118

# ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАДАННЯМ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

K. Sukhova,  
Postgraduate student of the Department of Public Administration,  
Donetsk State University of Management, Mariupol, Ukraine

## PROBLEMAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TERRITORIAL COMMUNITIES

**У статті досліджено актуальні проблеми державного управління наданням соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах, а також шляхи його вдосконалення, оскільки прагнення до покращення ефективності діяльності державних органів є однією зі стратегічних завдань розвитку сучасного суспільства. Доведено, що підвищення ефективності діяльності органів державного управління на рівні територіальних громад представляє собою цілий комплекс складних взаємопов'язаних процесів, що включають у себе не тільки організаційні та структурні зміни в системі управління, але й вдосконалення механізмів здійснення повноважень та функцій державного управління. Визначено основні проблеми надання соціальних послуг у територіальних громадах, які пов'язані із запізнення юридичної підтримки захисних заходів, відсутністю або невідповідністю вимогам часу багатьох соціальних норм, без яких неможливо встановити правила та механізми надання соціальної підтримки. Висвітлено тенденції, що перешкоджають успішному розвитку вітчизняної системи державного управління наданням соціальних послуг, а саме: дефіцит фінансових ресурсів; нецільове використання коштів, що спрямовуються на вирішення соціальних проблем, а також корупція; неефективний облік потреб у наданні соціальних послуг. Визначено основні ключові напрями вдосконалення державного управління системою надання соціальних послуг, оскільки тільки за допомогою збалансованого державного механізму управління Україна зможе досягнути потрібного рівня соціального розвитку.**

**The article examines the current problems of public administration of social services in the united territorial communities, as well as ways to improve it, as the desire to improve the efficiency of government agencies is one of the strategic objectives of modern society. It has been proved that improving the efficiency of public administration bodies at the level of territorial communities is a complex of complex interconnected processes, which include not only organizational and structural changes in the management system, but also improving mechanisms for exercising public authority and functions. The main problems of providing social services in territorial communities are identified, which are related to delays in legal support of protective measures, lack or non-compliance with the requirements of many social norms, without which it is impossible to establish rules and mechanisms for providing social support. The tendencies that hinder the successful development of the domestic system of public administration of social services are highlighted, namely: lack of financial resources; misuse of funds aimed at solving social problems, as well as corruption; inefficient accounting of**

*needs in the provision of social services. The main key areas for improving public administration of the social services system have been identified, as only with the help of a balanced state governance mechanism will Ukraine be able to achieve the required level of social development.*

*The article emphasizes that the introduction of new methodological approaches to assessing the effectiveness of local governments is an important condition for achieving a high level and quality of life. The practical application of modern methodological approaches to assessing the effectiveness of public administration of social services at the local level ensures long-term planning and the provision of those services that meet the requirements of citizens. This helps to direct budget funds to socially necessary and economically justified goals, while increasing the correctness of management decisions, forms the responsibility of officials, which ultimately leads to higher living standards in various spheres of life.*

*Ключові слова: децентралізація, державне управління, соціальні послуги, територіальні громади.  
Key words: decentralization, public administration, social services, territorial communities.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Нині індикатором оцінки рівня розвитку державних інститутів та суспільства загалом є рівень розвитку соціальної сфери будь-якої держави та, в тому числі, сфери соціального захисту населення, зокрема. За станом розвитку системи соціального захисту населення оцінюють економічний, соціальний та культурний розвиток країни.

У зв'язку з трансформацією суспільства, кризовими явищами в політиці, економіці й соціальній сфері постійно відбувається модернізація управління системою надання соціальних послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях, насамперед, це стосується перерозподілу повноважень органів влади та уточнення функціоналу соціальних служб у сфері соціального обслуговування та адаптацією таких служб до ринкових умов.

Вплив на державне управління наданням соціальних послуг в Україні чинять демографічні тенденції, пов'язані зі зниженням рівня народжуваності та старінням нації; посиленням процесів інтеграції й глобалізації. Ці тенденції викликають необхідність пошуку нових шляхів для досягнення оптимального співвідношення між економічними та соціальними складовими суспільного розвитку, які дозволили б у перспективі уникнути конфлікту між пріоритетами економічного розвитку та основними принципами державного управління наданням соціальних послуг [8, с. 110].

На сьогодні перед державою стоїть нове завдання — створення ринку соціальних послуг та розширення можливостей клієнтів у виборі форм та методів обслуговування. Найбільш суттєві перешкоди на шляху становлення системи надання соціальних послуг створюють особливості вітчизняного законодавства, яке регулює функціонування та розвиток системи соціального обслуговування населення. До таких проблем передусім можна віднести неузгодженість діючого законодавства, що визначає механізм функціонування системи надання соціальних послуг; недостатню визначеність соціальних стандартів у сфері соціального захисту в цілому (та соціального обслуговування зокрема); відсутність нормативно-визначених вимог до обсягу та якості послуг, які

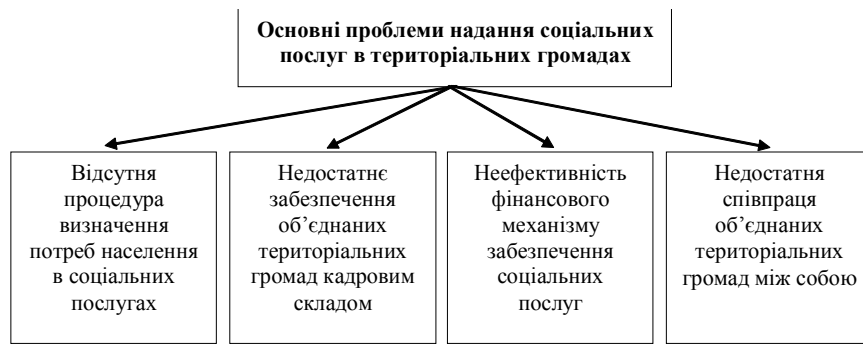
надаються населенню установами соціального обслуговування за рахунок бюджетних коштів; відсутність на державному рівні багатьох нормативів в галузі соціального обслуговування та інші [1, с. 19].

Децентралізація на основі принципу субсидіарності ставить перед службами щодо надання соціальних послуг на місцевому рівні серйозні проблеми. Органи місцевого самоврядування наділені значними можливостями та повноваженнями, що вимагає від них більш активної участі у наданні соціальних послуг з урахуванням потреб громадян. Об'єднані територіальні громади краще, ніж центральні уповноважені органи забезпечують цілеспрямоване та ефективне надання соціальних послуг, й визначають реальні потреби населення громади. Ці заходи мають спростити їх планування та фінансування, контролювати виконання та покращити якість даних послуг. Але, на практиці, на місцевому рівні формування системи надання соціальних послуг ще знаходиться на стадії становлення.

Система соціального захисту населення спрямована на покращення якості та рівня життя населення, зниження соціальної напруженості в суспільстві, зменшення нерівності між доходами різних верств населення та інше. Забезпечення ефективного та результативного розвитку системи соціальних послуг має довгостроковий результат та впливає на задоволеність суспільства існуючою економічною та політичною ситуацією. Без знань механізму функціонування соціальної сфери, особливостей інституційної трансформації не можна сформувати ефективну систему надання соціальних послуг на рівні територіальної громади. В сучасних умовах проблема набуває особливого значення, оскільки процеси децентралізації визначають можливості переходу до стійкого розвитку економіки держави та є одним із чинників успішного завершення перехідного періоду.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемним питанням реформування системи соціальних послуг та її державному управлінню присвяче-



**Рис. 1. Основні проблеми надання соціальних послуг у територіальних громадах**

Джерело: [10, с. 278].

но праці вітчизняних вчених, зокрема, О. Амосова, В. Бакуменка, В. Бабаєва, В. Гошовської, К. Дубич, М. Кравченко, Е. Лібанової, П. Надолішнього, Г. Одінцової, Л. Сідельник, В. Скуратівського, О. Черниш та інших. Проте, попри значну кількість наукових праць, необхідно зазначити, що на сучасному етапі окремі проблемні аспекти державного управління наданням соціальних послуг у територіальних громадах у науковій літературі залишаються мало висвітленими.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування проблемних питань державного управління наданням соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах та визначення шляхів їх вирішення.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасний світ характеризується глобальними змінами як у політичному, так і в соціально-економічному житті суспільства та в більшості визначається результативністю реформ, які спрямовані на підвищення ефективності функціонування різних структур та інститутів. Останні десятиліття в багатьох країнах світу актуальними стають проблеми підвищення якості життя населення. Вітчизняні адміністративні реформи, спрямовані на створення оптимальної та ефективної системи державного управління, оскільки тільки ефективна державна влада здатна створити умови для підвищення рівня та якості життя населення. Необхідно зазначити, що підвищення ефективності діяльності державних органів управління є складним комплексним завданням, що вимагає концентрації зусиль багатьох структур суспільства, відкритості влади до змін, готовності населення до діалогу з владою. Все це потребує переосмислення ролі та функцій держави, сутності його взаємовідносин із суспільством [1, с. 21].

Забезпечення соціальними послугами — це одна з важливих складових реалізації соціальної політики. Під соціальними послугами розуміються послуги, через які здійснюється соціальний захист населення: підтримка громадян, які знаходяться в складних життєвих обставинах або соціально небезпечному становищі, допомога людям з обмеженими можливостями та людям похилого віку та інше [3, с. 44].

В Україні децентралізація соціальних послуг посилює відповідальність органів місцевої влади за якість,

фінансове забезпечення, вибір надавача соціальних послуг, оскільки саме місцева влада перебуває найближче до потреб населення, яке в певному регіоні потребує допомоги та уваги, оперативно виявляє та надає об'єктивну інформацію щодо потреб малозахищених категорій громадян, що допомагає раціональніше розподілити державні кошти залежно від пріоритетів і потреб своїх територіальних громад. Тому, саме від децентралізації сфери соціальних послуг виграють усі суб'єкти цього процесу:

— одержувачі послуг, адже вони отримують доступ до соціальних послуг, що краще задовольняють їх потреби;

— територіальні громади, оскільки вони краще дбають про своїх членів і, що не менш важливо, самі визначатимуть оптимальні напрями вирішення власних проблем;

— держава, адже в умовах обмежених бюджетних ресурсів кошти використовуються ефективніше, а громадяни будуть краще забезпечені необхідними соціальними послугами.

Управління наданням соціальних послуг як вид державного управління представляє собою свідомий вплив на процеси організації та розвитку соціальної допомоги та підтримки населення через державні й місцеві установи, громадські та благодійні організації, керівників і фахівців.

Управління в сфері надання соціальних послуг — це система гнучкого підприємливого управління в суспільстві, спрямована на ефективне регулювання соціального положення всіх учасників суспільного життя та на забезпечення їх розвитку як суб'єктів всіх видів суспільних відносин і на забезпечення гідного життя.

Метою управління соціальним обслуговуванням є керівництво соціальними послугами, спрямованими на мінімізацію шкоди від існування соціальних проблем та активізацію потенціалу суспільства, нейтралізацію перешкод для адаптації та інтеграції, слабо захищених людей у соціумі, з врахуванням існуючих економічних можливостей органів державної влади та місцевого самоврядування [6, с. 109].

Процес управління наданням соціальних послуг передбачає певну організаційну структуру, під якою розуміється сукупність органів управління та стійкі зв'язки між ними, що забезпечують її цілісність, збереження основних властивостей при різних внутрішніх та

зовнішніх змінах. Організаційна структура управління в цілому та в наданні соціальних послуг зокрема, повинна містити мінімальну кількість ланок та рівнів управління, забезпечувати чіткий розподіл функцій, стійкість, безперервність, оперативність та гнучкість управління.

На місцевому рівні управління носить в основному тактичний характер:

- розробка та реалізація територіальних цільових програм;
- формування місцевого бюджету з врахуванням витрат на соціальне обслуговування;
- розвиток соціального партнерства;
- контроль за дотриманням державних стандартів.

В Україні нині надання соціальних послуг не є пріоритетним вектором діяльності територіальних громад. Освітнім та медичним послугам приділяється більше уваги, ніж наданню соціальних послуг. Через це на місцевому рівні існує певна низка проблемних аспектів (рис. 1).

Також можна виділити деякі основні проблеми управління системою соціальних послуг населення у територіальних громадах.

1. Обмеженість бюджетних ресурсів при збільшенні кількості та розмаїття соціальних груп та категорій населення, яким необхідна соціальна підтримка держави. Наявне економічне становище в Україні, зростання безробіття, прогресуюча інфляція, збільшення цін на продовольчі товари, зростання тарифів на комунальні послуги призводить до все більшого розшарування соціальних верств населення. Відповідно збільшується кількість соціально незахищених верств населення, які потребують соціальної підтримки. А це в свою чергу збільшує навантаження на бюджети всіх рівнів, що змушує органи влади здійснювати більш ефективне управління та розподіл фінансовими ресурсами.

2. У зв'язку з тим, що професія соціального працівника пов'язана не тільки з наданням соціальних послуг громадянам за встановленими законодавством переліком, але й насамперед роботою безпосередньо з людьми, отримувачами соціальних послуг на перше місце виходить проблема управління кадровим забезпеченням галузі. Соціальний працівник повинен будувати взаємовідносини з громадянами, незалежно від характеристик людини, бути толерантним. Інакше кажучи соціальний працівник повинен володіти знаннями стосовно всіх питань життєдіяльності певної групи обслуговуваних громадян та бути обізнаним в змінах законодавства для того, щоб бути корисним та задовольняти запити населення.

3. Відсутність ефективного механізму державно-приватного партнерства в сфері надання соціальних послуг, тобто відсутність управління щодо залучення ресурсів інших організацій до вирішення гострих питань у сфері соціального захисту населення. За наявних умов, надання будь-якої юридичної, фінансової, матеріальної та інших видів допомоги з боку інших організацій дозволить забезпечити більш якісне обслуговування великих соціальних груп [2, с. 13].

Існують також певні проблеми, що заважають більш успішному розвитку системи надання соціальних послуг на рівні територіальних громад. У правовому аспекті це, наприклад, запізнення законодавчої підтримки захис-

них заходів, відсутність або невідповідність вимогам часу багатьох соціальних норм, без яких неможливо встановити правила та механізми надання соціальної підтримки.

З економічної точки зору основна проблема — недостатній обсяг фінансування системи соціального захисту. Однак є й інші труднощі. Так, при програмно-цільовому підході важко врахувати витрати на захисні заходи, оскільки, соціальні програми в регіонах перетинаються за своїми цільовими установками, заходами та механізмами. Тому, з одного боку, стається неврахування спрямованих коштів, а з іншого — їх подвійний рахунок.

В організаційно-управлінському плані варто відзначити прогалини у взаємодії різних структур, особливо на міжвідомчому рівні; труднощі в оцінці соціальної та економічної ефективності заходів з надання соціальної допомоги.

Серед основних труднощів управління соціальною роботою на рівні територіальних громад варто відзначити такі:

— обмеження можливостей у реалізації власних ідей, в тому числі відсутність певної юридичної самостійності;

— відсутність налагодженої системи взаємодії соціальних установ територіальної громади між собою, що суттєво знижує ефективність управлінського впливу в соціальній сфері;

— наявність складнощів, пов'язаних із оцінкою ефективності та якості роботи фахівців з різними групами користувачів соціальних послуг [4, с. 32].

В Україні доцільним є використання позитивного досвіду розвитку європейських та американських малих міст, місцеві спільноти яких активно впливають на прийняті місцевою владою рішення, в тому числі в галузі надання соціальних послуг. Так, подоланню проблемних аспектів у сфері соціального обслуговування на рівні територіальної громади сприятиме:

— збільшенню спектру та якості системи надання соціальних послуг населенню з боку органів соціальної роботи;

— більшій прозорості у діяльності державних установ управління соціальним обслуговуванням;

— заміні малоефективних способів управління інституційними елементами;

— створенню умов для формування та розвитку конкурентоспроможного суспільства, який наділений реальним потенціалом для досягнення високих показників добробуту своїх громадян та забезпечення гідного рівня життя [9, с. 45].

Важливим завданням є заохочення місцевої влади до розвитку системи надання соціальних послуг у територіальній громаді з метою покращення пріоритету цієї сфери. Мова йде в основному про стратегічне планування та надання соціальних послуг, для чого мають бути встановлені соціальні критерії фінансування надання соціальних послуг — законодавча частина місцевого бюджету, спрямована на розвиток системи соціального обслуговування. Таким чином, держава зможе забезпечити реалізацію надання соціальних послуг громадянам у кожній об'єднаній територіальній громаді. Рекомендованим також є запровадження фінансових сти-



**Рис. 2. Заходи щодо вдосконалення системи надання соціальних послуг**

Джерело: [5, с. 41; 6, с. 105].

мулів (як бюджетної підтримки соціальних програм, призначених для реалізації на рівні територіальної громади) для громад, які успішно реалізують державну політику в сфері надання соціальних послуг [7, с. 6].

З метою підвищення пріоритетності та ефективного функціонування сфери надання соціальних послуг у територіальних громадах необхідно на рівні органів, які забезпечують державне управління зазначеною сферою реалізувати такі заходи (рис. 2).

Підвищення рівня ефективності діяльності органів державного управління на рівні територіальних громад представляє собою цілий комплекс складних взаємопов'язаних процесів, які включають у себе не тільки організаційні та структурні зміни в системі управління, але й вдосконалення механізмів здійснення повноважень та функцій державного управління.

При цьому вдосконалення системи державного управління повинно супроводжуватись не тільки укріпленням владних повноважень, але й одночасним дотриманням суспільних інтересів, забезпеченням прозорості діяльності органів та установ державної влади, а також протидії корупції.

Впровадження нових методичних підходів до оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є важливою умовою для досягнення високого рівня та якості життя населення. Практичне застосування сучасних методичних підходів до оцінки ефективності державного управління наданням соціальних послуг на місцевому рівні забезпечує планування на довгостроково-

вий період часу та надання тих послуг, які відповідають вимогам громадян. Це сприяє спрямуванню бюджетних коштів на соціально необхідні та економічно обгрунтовані цілі, при цьому підвищує правильність прийнятих управлінських рішень, формує відповідальність посадових осіб, що в підсумку призводить до досягнення більш високих стандартів життя в різних сферах життєдіяльності.

## ВИСНОВКИ

Невід'ємна умова розвитку країни — це її розвиток у соціальній сфері. Адже згідно з теорією соціальної держави, якою є Україна, головним завданням є забезпечення гідного рівня життя. Без збалансованої соціальної політики країна ніколи не зможе досягнути потрібного рівня соціального розвитку.

Нині успішний розвиток вітчизняної системи державного управління наданням соціальних послуг гальмує низка тенденції:

- дефіцит фінансових ресурсів;
- нецільове використання коштів, що спрямовуються на вирішення соціальних проблем, а також корупція;
- збільшення кількості різних категорій пільговиків;
- неефективний облік потреб у наданні соціальних послуг.

Трансформація системи надання соціальних послуг на рівні територіальних громад тісно пов'язано із забезпеченням послідовних етапів децентралізації. Для ре-

лізації нових можливостей для органів місцевої влади в покращенні різних сфер життя населення громад необхідно сформулювати сучасні механізми надання соціальних послуг. У таких умовах назріла гостра потреба перетворень в системі надання соціальних послуг населенню, в тому числі розвиток повноцінного ринку соціальних послуг на рівні територіальної громади. Для цього необхідно здійснити такі заходи:

- відмовитися від державної монополії в сфері соціального обслуговування;
- стандартизувати соціальне обслуговування, розробити та впровадити в практику стандарти якості соціальних послуг, що надаються вразливим верствам населення;
- розробити методи державного замовлення на надання соціальних послуг;
- вдосконалити механізм контролю якості послуг;
- ввести в дію загальної схеми регулювання та перевірок завдяки яким буде забезпечено відповідність стандартам якості.

Література:

1. Арістова І.В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України. Форум права: електронне науково-фахове видання. 2006. № 2. С. 18—21.
2. Бєлєвцова Я.С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Харків. 2011. 20 с.
3. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія. К.: Знання, 2005. 381 с.
4. Горбатюк С.Є. Державне регулювання соціальної роботи в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2009. 236 с.
5. Діденко Н.Г. Сучасне соціальне управління: філософія, методологія, практика: монографія. Донецьк: "ВІК", 2010. 375 с.
6. Дубич К.В. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення в Україні. Соціальна робота в Україні: наук.-метод. журнал. К.: 2012. № 2. С. 99—111.
7. Дьяченко В.М. Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні. Соціальна політика і соціальна робота: укр. наук. і громадсько-політ. часопис. 2007. Вип. 1 (36). С. 5—16.
8. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. 220 с.
9. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: монографія. К.: Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
10. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Державне управління місцевого самоврядування. 2014. № 2 (21). С. 277—286.

References:

1. Aristova, I. V. (2006), "Social function of the state as a defining category of social security law of Ukraine", Forum prava: elektronne naukovu-faxove vydannya, vol. 2, pp. 18—21.

2. Byelyevczova, Ya. S. (2011), "The mechanism of improving the quality of social services at the level of local authorities", Thesis of Ph.D. dissertation, Mechanisms of public administration, Kharkiv regional institute of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

3. Bolotina, N. B. (2005), Pravo socialnogo zaxystu: stanovlennya i rozvytok v Ukrayini: monografiya [The right of social protection: formation and development in Ukraine: monograph], Znannya, Kyiv, Ukraine.

4. Gorbatyuk, S. Ye. (2009), "State regulation of social work in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Mechanisms of public administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

5. Didenko, N. G. (2010), Suchasne socialne upravlinnya: filosofiya, metodologiya, praktyka: monogr. [Modern social management: philosophy, methodology, practice: monograph], VIK, Donetsk, Ukraine.

6. Dubych, K. V. (2012), "Actual problems of public administration of social protection in Ukraine", Socialna robota v Ukrayini: nauk.— metod. zhurnal, vol. 2, pp. 99—111.

7. Dyachenko, V. M. (2007), "Conceptual principles of reforming the social services system in Ukraine", Socialna polityka i socialna robota: ukr. nauk. i gromadsko-polit. chasopys, vol. 1 (36), pp. 5—16.

8. Korotych, O. B. (2006), Derzhavne upravlinnya regionalnym rozvytkom Ukrayiny: monografiya [State management of regional development of Ukraine: monograph], NADU "Magistr", Kharkiv, Ukraine.

9. Kravchenko, M. V. (2012), Systema socialnogo zaxystu naseleण्या yak obyekt derzhavnoyi polityky: metodologiya ta praktyka: monogr. [The system of social protection as an object of public policy: methodology and practice: monograph], Inform.-analit. agentstvo, Kyiv, Ukraine.

10. Tarasenko, T. (2014), "The problem of decentralization in the reform of local government in Ukraine", Derzhavne upravlinnya misceвого samovryaduvannya, vol. 2 (21), pp. 277—286.

Стаття надійшла до редакції 31.01.2022 р.

[www.economy.nayka.com.ua](http://www.economy.nayka.com.ua)

Електронне фахове видання

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

**Виходить 12 разів на рік**

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)  
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)  
тел.: (044) 223-26-28  
(044) 458-10-73