

СОЦІАЛЬНА РОБОТА З РІЗНИМИ КАТЕГОРІЯМИ НАСЕЛЕННЯ

УДК 352:364.04

DOI <https://doi.org/10.12958/1817-3764-2026-1-32-36>

Агібалов Ігор Володимирович,

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти,
спеціальність 231 «Соціальна робота»

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»,
м. Лубни, Україна.

agibalovukraine@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-6838-2424>

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА ПЕРШОМУ ЕТАПІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Незважаючи на зазначений в законодавстві про адміністративно-територіальну реформу в Україні принцип, про недопущення зниження якості публічних послуг під час її проведення, законодавець не визначив порядок та строки проведення галузевих реформ (освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, тощо). У такій ситуації гармонічність впровадження реформ із недопущенням системних конфліктів різних гілок влади на місцевому рівні, та головне – недопущення втрат якості та повноти послуг для населення кожної конкретної громади, лягло на плечі регіональної влади та районних державних адміністрацій і районних рад. На жаль, далеко не всі з них виявились готовими до такої місії, в першу чергу, через відсутність єдиної підтримки реформ, що привело до дисбалансу в якості та повноті надання послуг. При цьому, сфера надання соціальних послуг виявилась найбільш чутливою в такій ситуації.

Мета статті – провести аналіз наявної інформації щодо етапів передачі повноважень з організації надання соціальних послуг населенню від районних державних адміністрацій (що існували у форматі до місцевих виборів 2020 року) до органів місцевого самоврядування територіальних громад (далі за текстом – ОМС ТГ). Виявити ключові проблемні моменти на цьому шляху для розуміння необхідності першочерговості вдосконалення тих

елементів системи надання соціальних послуг, яким під час передачі повноважень не було приділено необхідної уваги.

Виклад основного матеріалу. Реформа адміністративно-територіального устрою України, офіційний старт якої було розпочато в 2014 році із затвердженням відповідної «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» Кабінетом Міністрів України 01.04.2014 року № 333-р, стала однією з успішніших в пострадянській Україні і докорінно змінила підходи до організації надання публічних послуг (Про схвалення Концепції реформування..., 2014).

Саме в цьому першому концептуальному документі серед завдань реформи є *забезпечення доступності та якості публічних послуг*.

Тут абсолютно чітко зафіксовано: «Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

- професійності надання публічних послуг» (Про схвалення Концепції реформування..., 2014).

У подальшому законодавець зафіксував цей принцип в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року № 157-VIII. Там, у пп. 5, п. 1, статті 4 зафіксовано, що *«якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання»* (Про добровільне об'єднання територіальних громад, 2015). Звертає на себе особливу увагу момент, що надання публічних послуг передбачало організацію безпосередньо в територіальних громадах.

Практика формування перших 159, тоді ще – об'єднаних територіальних громад, показала, що перші кроки, які ОМС ТГ почали робити в частині формування власної системи надання публічних послуг, сфокусувались в напрямках дошкільної та шкільної освіти, а також надання медичних послуг і соціальних послуг. Це вбачається досить закономірним, в першу чергу через те, що саме на ці послуги було спрямовано ліву частку місцевих бюджетів перед початком реформи. Так, за даними Міністерства фінансів України, на передодні реформи, за підсумками 2014 року, загальні видатки місцевих бюджетів на ці три напрямки складали більше 76 відс. (освіта – більше 31 відс., соціальний захист – 25 відс., охорона здоров'я – більше 20 відс.) (Бюджет України, 2014).

Систему надання адміністративних послуг ставимо в окремий ряд, в першу чергу через те, що системне рішення в цій галузі було розроблено і, в більшій частині, реалізовано за методологічної і фінансової підтримки проектів міжнародної технічної допомоги.

Якщо говорити про систему освіти, все було більш-менш зрозуміло:

- вчительські колективи та діти знаходились безпосередньо в населених пунктах;

- об'єкти надання послуг (школи та дитячі садки) мали стандартизований формат,

паспорта споруд доступні, а система обслуговування комунікацій знайома керівнику, навіть самої маленької сільради;

- система фінансування доступна для відповідних фахівців.

У таких умовах створення власних систем надання освітніх послуг було опановано ОМС ТГ в перші ж роки створення (виключення складали випадки конфліктних ситуацій з райрадами, але й вони не були довгостроковими).

Щодо системи надання послуг з охорони здоров'я, то тут негласна рекомендація була утриматись від швидких рішень, оскільки вже в 2017 році була створена Національна Служба Здоров'я України і в березні 2018 року стартувала медична реформа. Ця галузева реформа достатньо гармонійно спрацювала на користь впорядкованого формування первинної ланки медичної допомоги – був розроблений уніфікований пакет рішень, від переліку послуг, до стандартизованих проектних рішень щодо будівництва нових споруд.

Питання створення власної системи надання соціальних послуг в кожній територіальній громаді стало найскладнішим та найтривалішим.

Тут вбачається декілька причин.

По-перше, для самих ОМС ТГ система надання соціальних послуг асоціювалась, перед усім, не із соціальними послугами, а з системою соціального забезпечення (до речі, довгий час мало хто їх розрізняв), яка виконувала державну функцію нарахування та оплати загальнодержавних виплат. Тому на рівні територіальних громад не у всіх було велике бажання брати на себе таку відподальність.

По-друге, з боку держави не було чіткого усвідомлення, яким чином перебудувати систему так, щоб розмежувати функції місцевого, регіонального та державного рівнів (як це сталося з реформою системи охорони здоров'я).

До того ж, законодавча база в цьому напрямку була оновлена в останню чергу, тільки на початку 2019 року було оновлено базовий Закон України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII, а порядок їх надання затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження

Порядку організації надання соціальних послуг» від 01.06.2020 р. № 587.

По-третє, замість організаційного та методологічного супроводу і допомоги на рівні області, а особисто району, ОМС ТГ отримували або позицію невтручання, або супротив.

У таких умовах ОМС ТГ з особливою обережністю підходили до питання створення відповідних служб. Першим поштовхом стала ініціатива частини райдержадміністрацій та районних рад просто перекласти частину витрат на утримання певних груп населення, що потребували додаткового утримання на бюджеті ОМС ТГ, мотивуючи це втратами районних бюджетів в результаті виділення частини територій. При цьому, районі служби відмовлялись ділитись інформацією про перелік осіб цих категорій, небезпідставно мотивуючи це необхідністю захисту персональних даних відповідних громадян. Таким чином, територіальним громадам пропонували майже «всліпу» перераховувати кошти, що звісно, в більшості випадків, завершувалось відмовами. Запити на роз'яснення врегулювання ситуації до регіональних та центрального органів з питань соціального захисту, нажаль, залишались без відповідей, знов ж таки через застарілість нормативної бази.

З плином часу конфлікт між райадміністраціями/райрадами та ОМС ТГ нароставав аж до згорання першими фінансування на певні види програм, та публічні звинувачення в цьому других. Ключовими помилками тут слід рахувати затягування з підготовкою оновленої нормативної бази на центральному рівні, та уникнення ролі арбітру на регіональному.

У таких умовах ОМС ТГ почали спроби провести власні обстеження тих категорій громадян, які потребують додаткової уваги та догляду. За інформацією багатьох ОМС ТГ, під час цієї роботи, було виявлено багато випадків багаторічного формального підходу до визначення цих категорій – в більшості випадків реєстри отримувачів соціальних послуг лише документально оновлювались шляхом співставлення з базами даних медичних установ. Сформувавши «свої» бази даних, ОМС ТГ

почали розробляти власні цільові програми. Тут основна помилка була у відсутності продуктивного діалогу між ОМС ТГ та райадміністраціями/райрадами, щодо можливості співпраці і плавного планомірного перетікання послуг, з рівня відділів та управлінь з соціальних питань райдержадміністрацій, до ОМС ТГ. Такий діалог міг би забезпечити уникнення збоїв в роботі системи, але позитивних прикладів такого діалогу – одиниці. Ментора, який би міг організувати зазначений діалог теж не знаходилося.

Наступне питання – структури впровадження. При наявності сформованих власних баз даних отримувачів соціальних послуг (опустимо те, які методології при цьому використовувались) та затверджених місцевих цільових програм і, навіть, наявного джерела фінансування постало питання – хто буде це впроваджувати? Перші спроби формування таких структур були у вигляді створення відповідних відділів та комунальних установ – Центрів Надання Соціальних Послуг (далі за текстом – ЦНСП) за підтримки міжнародних донорів. Тут варто відмітити позитивний досвід співпраці регіональних структур – Центрів соціальних служб для сім'ї та молоді, відділів із захисту дітей, з одного боку, програм та проектів міжнародної технічної допомоги UNICEF, GIZ, UNDP, з другого боку, та громадських організацій, які представляють інтереси як раз тих груп населення, що потребують соціальних послуг. Звісно, кожна з таких ініціатив працювала з певною кількістю ОМС ТГ – цільовим переліком, не покриваючи повною мірою всі територіальні громади. Проте, згодом це сформувало критичну кількість, що дозволило накопичити досвід, який можна було застосовувати як певну модель. Одним з таких прикладів моделювання та розповсюдження позитивного досвіду можна навести збірник видань «Спільно до нових послуг. Керівництво із впровадження інтегрованих соціальних послуг для сімей з дітьми в громадах» (Спільно до нових послуг, 2021).

Висновки

1. Реформу системи організації надання соціальних послуг можна впевнено назвати однією

з найважчих складових в загальній системі реформування адміністративно-територіальної організації влади в Україні в 2014–2020 роках.

2. Законодавча база із регулювання відносин в сфері надання соціальних послуг та методичних основ її організації в часовому вимірі, дуже відставала від аналогічної в інших сферах, що спровокувало дисбаланс повноважень між районим рівнем та ОМС ТГ.

3. Найслабшим місцем в проведенні процедур передачі повноважень та фінансового

забезпечення виявився рівень – райдержадміністрації/райради – ОМС ТГ. Явною була відсутність ефективної комунікації та вплив популістських кіл, що спровокувало перебої в фінансуванні певних видів соціальної допомоги.

4. Найефективнішим в проведенні реформ стала співпраця місцевих стейкхолдерів реформи з організаціями, що мають міжнародний досвід в реалізації подібних реформ та громадським сектором.

Література

1. Бюджет України 2014 : стат. зб. / М-во фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/f7ac719b6477833a77bb7e740ab463c7.pdf> (дата звернення: 12.02.2026).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20191220#Text> (дата звернення: 23.12.2025).
3. Про затвердження Порядку організації надання соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-п/ed20211228#Text> (дата звернення: 20.01.2026).
4. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20190117#Text> (дата звернення: 19.01.2026).
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р/conv#n2> (дата звернення: 23.12.2025).
6. Спільно до нових послуг. Керівництво із впровадження соціальних послуг для сімей з дітьми в громадах. Ч. 1. Соціальне планування та розвиток послуг : посібник / О. Ю. Дашчаківська, І. П. Криницька, К. М. Максименко. Київ, 2021. 76 с. URL: https://www.unicef.org/ukraine/media/12706/file/Spilno_posibnyk_1_planuvannya.pdf (дата звернення: 12.02.2026).

References

1. Biudzhety Ukrainy 2014: stat. zb. [Budget of Ukraine 2014: Statistical collection]. (2014). Retrieved from <https://mof.gov.ua/storage/files/f7ac719b6477833a77bb7e740ab463c7.pdf> [in Ukrainian].
2. Dashchakivska, O. Yu., Krynytska, I. P., & Maksymenko, K. M. (Eds.). (2021). Spilno do novykh posluh. Kerivnytstvo iz vprovadzhennia sotsialnykh posluh dlia simei z ditmy v hromadakh. Ch. 1. Sotsialne planuvannya ta rozvytok posluh [Together to new services. Guidance on the implementation of social services for families with children in communities. Part 1. Social planning and development of services]. Kyiv. Retrieved from https://www.unicef.org/ukraine/media/12706/file/Spilno_posibnyk_1_planuvannya.pdf [in Ukrainian].
3. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII [On the voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine dated 05.02.2015 No. 157-VIII]. (2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20191220#Text> [in Ukrainian].
4. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r [On approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333-r dated 1 April 2014]. (2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p/conv#n2> [in Ukrainian].
5. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 17.01.2019 r. № 2671-VIII [On Social Services: Law of Ukraine No. 2671-VIII of 17 January 2019]. (2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20190117#Text> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii nadannia sotsialnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.06.2020 r. № 587 [On approval of the Procedure for the organisation of social services: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 587 of 1 June 2020]. (2020). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-п/ed20211228#Text> [in Ukrainian].

Агібалов І. В. Трансформація системи надання соціальних послуг на першому етапі адміністративно-територіальної реформи

Протягом 2014–2020 років в Україні розпочались процеси реформування в державному секторі та секторі місцевого самоврядування, які дійсно можна назвати корінними зрушеннями на шляху переходу держави від просто часткового корегування пострадянського надбання до реального втілення європейських стандартів. Не зважаючи на те, що ці реформи було задекларовано ще в середині 90-х років XX сторіччя, майже одразу після набуття Україною незалежності, саме вищезначений період став часом дійсних трансформаційних змін. Тут йдеться не просто про зміну креслень чи зміну ролей тих чи інших органів влади. Принципово змінюється вся система організації влади, що передбачала вертикальне планування та реалізацію процесів управління державою у форматі «зверху – до низу». Мета була створити сукупність більш самодостатніх територіальних утворень, що керуються централізованим законодавством, а організацію та впровадження послуг забезпечують на місцях. Тож цілком природньо, що ця реформа системи організації влади, як в адміністративному, так і в територіальному аспектах неодмінно потягнула за собою зміни в формуванні систем надання публічних послуг – визначення надавачів послуг, їх формату та обсягів і, звісно, механізми їх фінансування. Тут дуже важлива роль влади, як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях, в першу чергу в забезпеченні гармонійності процесів реформування та недопущенні критичних невідповідностей в часі, ресурсах виконавців, та їх відповідальності. В статті спробуємо подивитись наскільки гармонійно вклась в загальну картину реформ цього періоду система надання соціальних послуг і які з цього необхідно зробити висновки. Розуміння того, як ми пройшли саме цей час «швидких» реформ, дасть нам можливість більш детально пропрацювати наступні кроки та забезпечити максимальну спроможність нової моделі адміністративно-територіального устрою нашої держави.

Ключові слова: соціальні послуги, адміністративно-територіальна реформа, органи місцевого самоврядування, територіальна громада.

Agibalov I. V. Transformation of the system of social services provision at the first stage of administrative-territorial reform

During 2014–2020, reform processes began in Ukraine in the public sector and the local government sector, which can truly be called fundamental shifts in the state's transition from simply partial adjustment of the post-Soviet legacy to the real implementation of European standards. Despite the fact that these reforms were declared back in the mid-1990s, almost immediately after Ukraine gained independence, it was the above-mentioned period that became a time of real transformational changes. This is not just about changing the blueprints or changing the roles of certain government bodies. The entire system of government organization, which provided for vertical planning and implementation of state management processes in a «top-down» format, is fundamentally changing. The goal was to create a set of more self-sufficient territorial entities governed by centralized legislation, and the organization and implementation of services are provided in cities. So it is quite natural that this reform of the system of government organization, both in administrative and territorial aspects, has inevitably entailed changes in the formation of public service delivery systems – the definition of service providers, their format and volumes and, of course, the mechanisms for their financing. Here, the role of government, both at the central, regional and local levels, is very important, primarily in ensuring the harmony of reform processes and preventing critical discrepancies in time, resources of performers, and their responsibilities. In the article, we will try to see how harmoniously the system of social service delivery fit into the overall picture of reforms of this period and what conclusions should be drawn from this. Understanding how we went through precisely whose time of «rapid» reforms will give us the opportunity to work out the next steps in more detail and ensure the maximum capacity of the new model of the administrative-territorial structure of our state.

Key words: social services, administrative and territorial reform, local government bodies, territorial community/municipality.

Дата першого надходження статті до видання: 12.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.02.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 18.03.2026

