

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 340.12:364.3

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.2/18>

Николасва В.І.

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

Суровцева І.Ю.

ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

ДОКУМЕНТУВАННЯ ПОТРЕБ ЯК СТАЛА ПРАКТИКА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО РОЗВИТКУ Й ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено проблеми оптимізації системи соціальних послуг на місцевому рівні за рахунок прийняття ефективних управлінських рішень. Доведено, що забезпечення надання соціальних послуг повинно здійснюватися з урахуванням потреб жителів громади та на основі прийнятих нормативно-правових актів. Зокрема, Міністерством соціальної політики України затвердило Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах у 2014 р. У ньому до речі розділяється визначення потенційних отримувачів соціальних послуг та визначення індивідуальних потреб осіб/сімей у стані СЖО. Розкрито що визначення потреб здійснюється щороку шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації, у тому числі з урахуванням статі, віку, місця проживання відповідних категорій осіб/сімей. Показано недоліки документування потреб окремих категорій населення, які опинилися в СЖО.

Зроблено порівняльний аналіз зарубіжного досвіду способів прийому та реєстрації, що мають чіткі точки дотику, в ідеалі з кількома каналами: місцевий офіс або вікно обслуговування; через мобільні бригади; через соціальних працівників, персонал адміністраторів або кейс-менеджерів; через електронні додатки цифрових послуг. Схарактеризовано складний процес виявлення комплексу потреб та фактори ризику з використанням різних способів їх оцінки. Визначено складові оцінки певних потреб населення у соціальних послугах.

Виокремлено етапи отримання будь-якої соціальної допомоги на місцевому рівні. Підкреслено, що питання соціальних послуг та розвитку соціальної сфери належить до повноважень органів місцевого самоврядування, передбачає тісну міжвідомчу взаємодію, засновується на принципах Європейської соціальної хартії та є сімейно орієнтованим.

Запропоновано упровадження інтегрованих підходів, які об'єднують навички та знання різних оцінювальних процедур, що надає можливості краще оцінити складні потреби та умови, в результаті чого створюються пакети пільг і послуг, що більш точно відповідають потребам і умовам. Визначено кілька факторів, що сприяють точному та ефективному прийому, реєстрації та оцінці потреб і умов.

У висновках основний акцент зроблено на оцінці та документуванні потреб в соціальній роботі, що включає набір кроків, призначених в кінці-кінців для розрахунку відповідності між потребами та наявними ресурсами, з метою підбору найкращої державної підтримки або соціальних послуг. Оцінки формуються загальною політикою захисту вразливих категорій, а також орієнтовані на соціальні цілі піклування, контролю та дозволяють визначити зони, які потребують пріоритетної уваги державної влади, сформуванню переліку заходів щодо підвищення результативності діяльності місцевих органів самоврядування, в тому числі з оптимізації діяльності органів і закладів системи соціальної роботи.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, оптимізація, соціальні послуги, управлінські рішення, документування потреб, складні життєві обставини (СЖО).*

Постановка проблеми. Органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язані забезпечувати надання соціальних послуг на своїй території з урахуванням потреб жителів громади. Розроблення стратегічного документу надасть можливість побудувати ефективну удосконалену систему соціальної підтримки жителів громади за рахунок підвищення ефективності організації процесу надання соціальних послуг, оптимізації соціальних видатків з місцевого бюджету, допоможе створити належні умови для розбудови соціального потенціалу громади, сформуванню партнерства в середині громади щодо розвитку соціальних послуг, запровадити превентивність дій відповідно до ризиків розвитку сфери надання соціальних послуг. Важливими чинниками розвитку соціальних послуг у громаді мають стати міжмуніципальне співробітництво та забезпечення стратегічного характеру місцевих соціальних ініціатив. Наразі стратегічним завданням є створення оптимальної системи соціальних послуг, яка максимально задовольнятиме потреби громадян у соціальній підтримці та поліпшить стан соціального захисту мешканців громади.

У лютому 2023 р. Міністерство соціальної освіти України опублікувало для громадського обговорення проект наказу «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах», в якому зазначається, що «визначення потреб населення у соціальних послугах проводиться з метою отримання об'єктивних даних (кількісних та якісних), необхідних для прийняття управлінських рішень щодо забезпечення розвитку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади системи надання соціальних послуг, що функціонує на засадах безбар'єрності, безперервності, послідовності надання соціальних послуг та їх різноманітності» [1].

Прийняттю соціальних концепцій, програм та стратегій розвитку передують титанічна робота зі збору інформації щодо нужденних категорій осіб. Першим етапом отримання будь-якої соціальної допомоги є оцінка місцевою владою індивідуальних та групових потреб, яка допомагає уповноваженим органам системи соціальної роботи отримати повну картину потреб у догляді та підтримці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У 1917 р. Мері Річмонд написала першу книгу із соціальної роботи, «Соціальний діагноз», в якій представила методологію та загальні знання для

практики соціальної роботи. Важливо відзначити, що праця М. Річмонд охоплювала оцінку та розуміння людських відносин, соціальних ситуацій та навколишнього середовища, умов сусідства та економічних реалій. У другій книзі М. Річмонд «Що таке соціальна робота з пацієнтами» (1922) використовувалися шість прикладів з промислових міських районів, щоб проілюструвати її визначення соціальної роботи з пацієнтами. Таким чином, кейс-метод роботи з окремими людьми та сім'ями забезпечував впорядкований процес практики з окремими людьми з наголосом на документування потреб та соціальних умов, щоб відстоювати соціальні зміни та реформи.

Під час Другої світової війни у 1942 р. У. Беверідж опублікував доповідь про п'ять соціальних лих (Giant Evils – Соціальне страхування та супутні послуги), на основі якої Лейбористська партія після їхньої перемоги на загальних виборах 1945 р. прийняла ряд соціальних законів: Закон про сімейні допомоги (1945), Закон про національне страхування (промислові травми) (1946 і 1948), Закон про національну службу охорони здоров'я (1946), Закон про пенсії (1947).

Питаннями управління оптимізацією соціальних послуг займалися такі відомі українські вчені, як: В. Бакуменко, М. Білинська, В. Бахрушин, І. Валентюк, К. Ващенко, К. Дубіна, Г. Єльнікова, В. Загорський, С. Загороднюк, О. Ігнатенко, М. Іжа, В. Князев, Ю. Ковбасюк, В. Луговий, В. Ландсман, А. Попок, О. Рафальський, С. Серьогін, Ю. Сурмін, Г. Щокін та ін. У той же час, науковці значну увагу приділяють питанням державного управління соціальним захистом, однак, при цьому досі залишаються не до кінця вивченим застосування реалізації концепцій державного управління у площині системи соціальної роботи.

Метою статті є розкриття оцінки потреб у соціальних послугах вразливих категорій населення, які опинилися в СЖО і прийняття відповідних управлінських рішень, а також розробка пропозицій щодо оптимізації даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Оцінка потреб і умов – це процес профілювання вже зареєстрованих осіб, сімей або домогосподарств відповідно до різних маркерів оцінки (таких як показники соціально-економічного добробуту, профілі ризиків, профілі праці тощо). Тобто профілювання дає інформацію для визначення потенційної відповідності як вже існуючим державним (або муніципальним) конкретним програмам, пільгам або послугам, які можуть бути надані у перспективі. На ширшому рівні результатом цього етапу є

вимірювання потреби в програмах соціального захисту, що може допомогти соціальним службам (агентствам) у плануванні, бюджетуванні та координації.

Ще у 2014 р. Міністерство соціальної політики України затвердило Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах [2]. У ньому до речі розділяється визначення потенційних отримувачів соціальних послуг та визначення індивідуальних потреб осіб/сімей у стані СЖО (табл. 1).

Доцільно враховувати, що визначення потреб здійснюється щороку шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації, у тому числі з урахуванням статі, віку, місця проживання відповідних категорій осіб/сімей). Акт оцінки потреб сім'ї/особи (у паперовій або електронній формі) – це один з головних результатів оцінювання потреб у соціальних послугах особи/сім'ї, яка належить до вразливих категорій населення або перебуває під впливом чинників, що можуть зумовити потрапляння у складні життєві обставини. Соціальний менеджер/фахівець із соціальної роботи складає акт, який не пізніше ніж наступного робочого дня подається до уповноваженого органу для прийняття рішення про надання/відмову в наданні соціальних послуг.

Досвід країн Європи в цьому напрямі досить різноманітний, проте спільним є те, що питання соціальних послуг та розвитку соціальної сфери належить до повноважень органів місцевого самоврядування, передбачає тісну міжвідомчу взаємодію, засновується на принципах Європейської соціальної хартії та є сімейно орієнтованим. Кожна громада може напрацювати власні механізми такої взаємодії, однак важливими є наповнення та інтегрованість послуг. Зі взяттям курсу на децентралізацію, надання соціальних послуг переходить до територіальних громад (закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»

та «Про соціальні послуги») і забезпечується на горизонтальному (між міністерствами, управліннями тощо) та вертикальному (між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади) рівнях. Упровадження інтегрованого підходу потребує чітких кроків органів місцевого самоврядування [3].

Починати рекомендують зі створення робочої групи (так, у групі можуть бути соціологи та аналітики для визначення потреб громади у соціальних послугах), діяльність якої наповнюється іноді зайвими бюрократичними процедурами (ведення протоколу, проведення засідань, оформлення рішень, розробка проєкту порядку міжвідомчої взаємодії тощо).

Вважається, що статус юридичної особи у структурного підрозділу з питань соціального захисту населення (СППСЗН) дає змогу оперативно реагувати на потреби громади у межах своїх повноважень, а також забезпечити вчасне та якісне надання соціальних послуг та пряму комунікацію з надавачами соціальних послуг.

Отже, шлях соціальної послуги до фактичних отримувачів соціальних послуг (особи/сім'ї, які відповідно до соціальних, демографічних або інших чинників отримували соціальні послуги у звітному періоді) розтягується у часі, між прийняттям управлінського рішення та отриманням соціальної послуги для визначених громадян, утворюється часовий бар'єр, що в умовах збройного конфлікту призводить до втрати гнучкості управлінських структур.

На жаль, зворотній процес оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин, в Україні іноді зводиться про простого анкетування отримувачів соціальних послуг. Важливо звернути увагу, що Уповноважений ВРУ з прав людини може відвідувати об'єкти моніторингу (мережу центрів надання соціальних послуг та інші заклади соціальної сфери) з метою

Таблиця 1

Потенційні отримувачі соціальних послуг та визначення індивідуальних потреб осіб/сімей у стані СЖО

Уповноважені заклади	Функції
Структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, структурні підрозділи з питань соціального захисту населення виконавчих комітетів відповідних рад	Визначення потенційних отримувачів соціальних послуг, суб'єктів, що надають соціальні послуги, та підсумковий аналіз
Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), інші соціальні служби та заклади соціального захисту та обслуговування	Визначення індивідуальних потреб осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, або соціальної групи у соціальних послугах

аналізу інформації щодо здійснення визначення потреб населення територіальної громади у соціальних послугах (відтак моніторинговій групі важливо з'ясувати коли останній раз воно здійснювалось) [4].

За кордоном фази прийому, реєстрації та оцінки потреб зосереджені як на окремих особах, так і на сім'ях або домогосподарствах. Категорії нужденних можуть належати до різних груп уразливості, визначених відповідно до їх соціально-економічного статусу, стану здоров'я, зайнятості, класифікованих за соціальним ризиком, або комбінації цих категорій. На цьому етапі закордонні фахівці називають таких осіб заявниками або реєстрантами (а не бенефіціарами), оскільки вони поки не були визнані відповідними жодній з соціальних програм [5].

Способи прийому та реєстрації мають чіткі точки дотику, в ідеалі з кількома каналами, такими як (1) місцевий офіс або вікно обслуговування; (2) через мобільні бригади; (3) через соціальних працівників, персонал адміністраторів або кейс-менеджерів; та (4) через електронні додатки цифрових послуг. На практиці більшість країн використовують комбінацію цих шляхів. Наприклад, процес може початися з відвідування клієнтом державної установи з наступним візитом до домогосподарства соціального працівника або подання онлайн-заявки вдома заявником з подальшим візитом до державної установи для співбесіди або подання додаткових документів чи інформації.

Масова реєстрація, також відома як переписи, часто використовується в районах з високою концентрацією потребуючого населення або в країнах з обмеженими даними чи адміністративними можливостями. Команди на місцях зазвичай ходять від дому до дому з реєстраційними анкетами для всіх або більшості сімей у певному регіоні.

Отже, клієнтами соціальних служб та отримувачами соціальних послуг люди стають не від-

разу – цьому передую складний процес виявлення комплексу потреб та факторів ризику. Визначають потреби у соціальних послугах ФСР, спеціально навчений персонал надавачів (провайдерів).

Традиційно використовується такі способи оцінки [6]:

1. Фронтальне оцінювання (бесіда віч-на-віч із соціальним працівником. У Британії, наприклад, всі оцінки людей з проблемами психічного здоров'я мають проводитися особисто).

2. Підтримана самооцінка (самозаповнення анкети, яку надають уповноважені особи місцевої влади з питань соціального захисту. Їх завдання – переконатися, що інформація, яку заповнює реєстрант, точно відображає обставини життя).

3. Онлайн або телефонне оцінювання.

4. Спільні оцінки (оцінка потреб проводиться одночасно з оцінкою іншого дорослого (члена родини або опікуна).

5. Комбіновані оцінки.

У цілому, на практиці рекомендовано перевіряти заявників за певними умовами (табл. 2).

Традиційно, послуга оцінки потреб здійснюється безоплатно відділом соціальних служб (social services department). В Україні на сайтах мережі центрів соціальних служб можна знайти посилання на гугл-форми з метою збору інформації про потреби населення в соціальних послугах [7]. Працюючи в соціальних службах, агентствах чи офісах, соціальні працівники можуть упустити всю складність індивідуальних запитів, що призводить до неефективних або невідповідних втручань. Тому, інтегровані підходи, які об'єднують навички та знання різних оцінювальних процедур, можуть, з одного боку, краще оцінити складні потреби та умови, в результаті чого створюються пакети пільг і послуг, які більш точно відповідають потребам і умовам. А з іншого боку, пролонгованість бюрократичних процедур, на жаль уповільнює швидкість прийняття управлінських рішень.

Таблиця 2

Складові оцінки певних потреб населення у соціальних послугах

Блоки нужденності	Напрями перевірки	Інструменти перевірки
Соціально-економічна оцінка потреб і умов	Перевірка доходів, активів, добробуту	Спостереження, незалежні джерела інформації, опитування членів громади або неформальних лідерів
Оцінка та профілювання шукачів роботи та безробітних	Перевірка достовірності інформації	Інтерв'ювання заявників; статистичне моделювання
Оцінка інвалідності	Комплексна оцінка інвалідності	Медичні документи, інтеракційний або біопсихосоціальний підхід до інвалідності
Оцінка соціального ризику для вразливих осіб	Початковий скринінг	На базі ведення випадку, міжособистісне спілкування ФСР з клієнтом

Загалом, можна виділити кілька факторів, що сприяють точному та ефективному прийому, реєстрації та оцінці потреб і умов:

- прості, орієнтовані на людину процеси (цифрові чи персональні);
- добре підготовлені кейс-менеджери або адміністратори з навичками міжособистісного спілкування;
- приміщення для осіб з маломобільних груп (приспособлення для людей з обмеженими можливостями, мовний переклад тощо);
- короткі, легко зрозумілі анкети та форми заяв, засновані на принципі мінімального збору інформації;
- використання інформації, яка вже є в електронних базах, щоб уникнути її повторного збору;
- стратегічно розташовані точки прийому, які знаходяться поблизу людей у їхніх громадах;

– адекватна та постійна мережа клієнтського інтерфейсу, яка б дозволяла динамічну реєстрацію в будь-який час;

– інтегровані підходи до прийому та реєстрації, які потенційно можуть дозволити клієнтам отримувати комплексні соціальні послуги.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, оцінка та документування потреб в соціальній роботі включає набір кроків, призначених в кінці-кінців для розрахунку відповідності між потребами та наявними ресурсами, з метою підбору найкращої державної підтримки або соціальних послуг. Оцінки формуються загальною політикою захисту вразливих категорій, а також орієнтовані на соціальні цілі піклування та контролю. Хоча ситуації та методи оцінювання можуть відрізнятися, визначення потреб завжди включатиме спробу допомогти людині наявними ресурсами.

Список літератури:

1. Проект наказу Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах (2023). URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/805/>(дата звернення: 25.05.2023).
2. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах. Наказ МСП 20.01.2014 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14#Text> (дата звернення: 20.05.2023).
3. Спільно до нових послуг. Керівництво із впровадження соціальних послуг для сімей з дітьми в громадах. Частина 1. Соціальне планування та розвиток послуг. Посібник / Дашаківська О. Ю., Криницька І.П., Максименко К. М. Київ, 2021. 76 с. URL: https://www.unicef.org/ukraine/media/12706/file/Spilno_posibnyk_1_planuvannia.pdf (дата звернення: 25.05.2023).
4. Методичні рекомендації щодо проведення моніторингу додержання територіальною громадою прав людини і громадянина на отримання соціальних послуг. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/prava-na-sotsposlugy.pdf>(дата звернення: 22.05.2023).
5. Intake, Registration, and Assessment of Needs and Conditions. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fdb38bde-46df-58a0-972e-41a73b2a1fe3/content> (дата звернення: 25.05.2023).
6. Health and social care rights. URL: <https://www.mind.org.uk/information-support/legal-rights/health-and-social-care-rights/needs-assessments/>
7. Мережа центрів соціальних служб м. Києва. URL: https://kmcss.kyiv.ua/?fbclid=IwAR1FcZVR2dmCaz2006auOOuGkMTITp9b4an7aQfl8r0uI_InhSlthSz5K0c (дата звернення: 25.05.2023).

Nykolaieva V.I., Surovtseva I.Yu. DOCUMENTATION OF NEEDS AS THE PRACTICE OF ACCEPTING ADMINISTRATIVE DECISIONS REGARDING THE DEVELOPMENT AND OPTIMIZATION OF THE SOCIAL SERVICES SYSTEM

The article examines the problems of optimizing the system of social services at the local level due to the adoption of effective management decisions. It has been proven that provision of social services should be carried out taking into account the needs of community residents and on the basis of adopted legal acts. In particular, the Ministry of Social Policy of Ukraine approved the Procedure for determining the needs of the population of an administrative-territorial unit in social services in 2014. By the way, it separates the definition of potential recipients of social services and the definition of individual needs of persons/families in difficult life circumstances. It was revealed that the determination of needs is carried out every year by collecting, summarizing and analyzing information, including taking into account the gender, age, place of residence of the relevant categories of persons/families. The disadvantages of document management for identifying the needs of certain categories of the population who ended up in difficult life circumstances are shown.

There is a comparative analysis of foreign experience of methods of reception and registration, which have clear touch points, ideally with several channels: local office or service window; through mobile teams;

through social workers, staff administrators or case managers; through electronic applications of digital services. The complex process of identifying a set of needs and risk factors using different methods of their assessment is characterized. Component assessments of certain needs of the population in social services have been determined.

The stages of receiving any social assistance at the local level are highlighted. It is emphasized that the issue of social services and the development of the social sphere belongs to the powers of local self-government bodies, involves close interdepartmental interaction, is based on the principles of the European Social Charter and is family-oriented. The implementation of integrated approaches that combine the skills and knowledge of different assessment procedures is proposed, which provides opportunities to better assess complex needs and conditions, resulting in the creation of packages of benefits and services that more accurately correspond to needs and conditions. Several factors contributing to accurate and efficient reception, registration and assessment of needs and conditions have been identified.

In the conclusions, the main emphasis is placed on the assessment and documentation of needs in social work, which includes a set of steps designed ultimately to calculate the correspondence between needs and available resources, in order to select the best public support or social services. The assessments are formed by the general policy of protection of vulnerable categories, as well as oriented towards the social goals of care and control and allow determining the areas that need the priority attention of the state authorities, to form a list of measures to increase the effectiveness of the activities of local self-government bodies, including the optimization of the activities of the bodies and institutions of the social work system.

Key words: *local self-government, optimization, social services, management decisions, needs, difficult life circumstances (DLC).*