

Котуков Олександр Анатолійович,
к. соц. н., доц., доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2494-5298;

Ушакова Марія Володимирівна,
аспірантка кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-8063-2945

УДК 352/354-1

doi: 10.34213/ap.20.01.16

ПІДВИЩЕННЯ ДОСТУПНОСТІ МЕШКАНЦІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО ЯКІСНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Проаналізовано забезпеченість об'єднаних територіальних громад територіальними центрами надання соціальних послуг. Ефективне управління багаторівневою реформою децентралізації є одним з найбільш актуальних питань державного управління в Україні. Тому створення дієвої моделі адміністрування системи соціальних послуг має посилити потенціал управління змінами в публічному просторі. Сьогодні в Україні соціальні послуги отримують не всі мешканці громад, які того потребують, що призводить до певного соціального напруження. В даній статті також висвітлено, що зміна адміністрування соціальної допомоги на рівні району та ОТГ може зробити систему надання соціальної підтримки більш зручною для мешканців.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, соціальна допомога, територіальні центри надання соціальних послуг, управління соціальним захистом населення, районна державна адміністрація.

Постановка проблеми. У 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади розпочато процес децентралізації, якою визначено, що на базовому рівні через територіальні центри має надаватись соціальна допомога. Але низький рівень забезпеченості об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) територіальними центрами надання соціальних послуг призводить до того, що мешканці громади не можуть отримати соціальні послуги за місцем проживання. Крім того, в тих територіальних центрах, які створені, не завжди надається повний перелік соціальних послуг, відповідно до Закону України “Про соціальні послуги” та якість послуг, отриманої мешканцем громади не завжди є на високому рівні [5]. У результаті представники громад отримують публічні послуги соціального характеру несвоєчасно та в недостатній кількості, що спричиняє відсутність комплексного обслуговування різних категорій населення та уразливих груп і призводить до соціального напруження в ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Написанню статті передувало вивчення праць, де висвітлені різні аспекти оптимізації механізмів надання публічних послуг соціального характеру, зокрема таких вчених, як Є. Бородін, В. Вуколов, С. Давтян, В. Дзюндзюк, К. Дубич, Є. Ільчук, Д. Карамішев, Ю. Кривобок, М. Любецька, В. Писаренко, Н. Сидоренко, Т. Тарасенко, І. Хожило та ін. Кращому розумінню особливостей надання соціальних послуг в умовах децентралізації сприяло вивчення напрацювань,

рекомендацій та навчальних посібників, розроблених в рамках проектів міжнародної технічної допомоги та матеріалів міжнародних організацій, що стосуються проблематики даної роботи.

Мета статті – Узагальнити проблеми надання публічних послуг соціального характеру в ОТГ та розробити рекомендації щодо підвищення рівня їх якості і доступності.

Виклад основного матеріалу. Одним із головних завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) є забезпечення доступності та якості публічних послуг. Тобто публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа. Крім того, відповідно до Концепції, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення надання соціальної допомоги через територіальні центри [2].

На сьогодні норми чинного законодавства передбачають, що призначення і виплата державної соціальної допомоги здійснюються структурними підрозділами з питань соціального захисту населення (далі – УСЗН) районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад. Мешканцям ОТГ, які потребують соціальної підтримки, потрібно звертатися до районного УСЗН, що є досить некомфортним для жителів громад, вимагає додаткових витрат часу та коштів. Станом на жовтень 2019 р. вже утворено 975 ОТГ, де проживають 10,4 млн осіб. Але лише в 331 ОТГ створені комунальні установи, що надають соціальні послуги, а ОТГ, які є засновниками територіальних центрів – ще менше, лише 142 [4, с. 29].

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що ОТГ мають низький рівень (лише 14,6 %) забезпеченості територіальними центрами, що не відповідає Концепції та гальмує реформування місцевого самоврядування в частині доступності публічних послуг. Заплановане на 2020 р. завершення адміністративно-територіальної реформи і оптимізація УСЗН районного рівня матиме наслідком поглиблення проблеми доступності публічних послуг соціального характеру для мешканців ОТГ.

Реформа децентралізації влади на місцях стикнулася з низкою проблем, пов'язаних з відсутністю належного нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади, невизначеністю їх функцій та повноважень. Опитування працівників різних органів влади свідчать про те, що відчутним наслідком реформи є істотне зменшення повноважень районних державних адміністрацій та істотне збільшення – органів місцевого самоврядування та їх працівників. Зміни функцій і повноважень цілком природно призвели до змін у структурі місцевих органів влади [3, с. 9–10].

Працівники районних державних адміністрацій, на відміну від органів місцевого самоврядування не зацікавлені у передачі своїх функцій і повноважень об'єднаним територіальним громадам. Між тим, уже сьогодні більшість повноважень щодо управління місцевим розвитком передані до органів місцевого самоврядування. Самі працівники районних державних адміністрацій визнають, що сьогодні вони фактично відповідають лише за сферу соціального захисту населення. При цьому зазначену роботу вони здійснюють за підтримки органів місцевого самоврядування. Зазначене обумовлює необхідність удосконалення чинного законодавства, забезпечення зміни ролі місцевих адміністрацій в процесах управління місцевим розвитком [3, с. 38].

Якщо залишити діючий стан розвитку мережі територіальних центрів в ОТГ, проводити моніторинг створення нових територіальних центрів (адміністративний ресурс), то є великий ризик недостатньої забезпеченості ОТГ територіальними центрами, як наслідок провал реформи в частині доступності публічних послуг на рівні ОТГ.

Створення нових підходів щодо вирішення проблеми недостатньої забезпеченості ОТГ територіальними центрами, зокрема, розробка державної цільової програми щодо створення нових територіальних центрів на умовах співфінансування держави та ОТГ ускладнюється ризиком відсутності фінансових ресурсів на державну цільову програму щодо створення з боку держави нових територіальних центрів, та інші пріоритетні напрямки розвитку громад – з боку ОТГ. У контексті державного регулювання можна виокремити такі наявні ресурси: адміністративно-правовий, політичний та фінансовий.

Адміністративно-правовий ресурс щодо державного регулювання підвищення доступності мешканців ОТГ до соціальних послуг включає в себе такі важелі:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначає, що по суті кожна ОТГ повинна мати власний територіальний центр.

2. Закон України “Про соціальні послуги”, що визначає які саме послуги мають бути надані в ОТГ.

3. Накази Міністерства соціальної політики України щодо затвердження Державного стандарту по кожній соціальній послугі, яка надається в ОТГ.

4. Наказ Міністерства соціальної політики України “Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг”.

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування.

Політичний ресурс полягає в актуалізації теми створення територіальних центрів. Джерела фінансування хоча і складаються з Державного бюджету України, проектів та програм міжнародної технічної та фінансової допомоги; інших джерел, передбачених законодавством. Але реально фінансовий ресурс є обмеженим, адже на рівні ОТГ вважається, що існують більш пріоритетні напрямки використання коштів громади. Фінансова підтримка на створення територіальних центрів на державному рівні також відсутня. В цьому контексті також слід відзначити, що існують ОТГ, які реально готові до проведення реформи в секторі надання адміністративних і соціальних послуг своїм мешканцям, проте існують такі ОТГ, які мають виключно фінансову мотивацію щодо отримання коштів (грантів). Проте, там, де створені центри надання адміністративних послуг, “Прозорі офіси”, “Мобільні соціальні офіси”, де відбувається навчання персоналу, реформа у сфері надання доступних соціальних послуг просувається якісно.

Процес децентралізації створює передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня. Як наслідок, сьогодні на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, виконавчі органи ОТГ, їх структурні підрозділи з питань надання послуг соціального характеру із визначеними законом повноваженнями, є переважно дубльованими [6].

Зміна адміністрування системи соціальної допомоги лише на районному рівні може лише частково вирішити проблему, тому що буде збережена вузька спеціалізація на певній групі послуг і проблема віддаленості для користувачів послуг. В той же час зміна адміністрування соціальної допомоги на рівні району та ОТГ дозволить зробити систему надання соціальної підтримки більш зручною для мешканців ОТГ, усунути дублювання функцій між виконавчою

владою і органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), але така політика може ускладнитись через недостатню функціональну спроможність окремих ОТГ та низький рівень автоматизації послуг соціальної підтримки населення.

Оптимальною є модель адміністрування за принципом “єдиного вікна”, без черг, за місцем проживання, у належних організованих умовах, де головною перевагою є те, що “Прозорі офіси” розташовуються у територіально зручному місці. Офісам, які працюють за принципом “єдиного вікна” притаманна проблема логістичного характеру, якщо прийом документів відбувається у фронт-офісі (у старостатах), а прийняття рішень відбувається у бек-офісі (які знаходяться в районах). До того ж під час налагодження функцій адміністрування соціальних виплат та послуг у форматі електронного урядування ця проблема зникає [1, с. 15, 13].

Реорганізація моделі адміністрування надання соціальної допомоги на рівні району та ОТГ є найбільш доречною в контексті передачі повноважень ОТГ, підвищення їх інституційної спроможності – це дозволить наблизити публічні послуги до мешканців громад та більш раціонально використовувати фінансові і людські ресурси на районному рівні.

Неприйняття та супротив з боку окремих районних державних адміністрацій (далі – РДА) щодо управління надання соціальної, може бути пов’язано з переформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад, що може бути мінімізовано завдяки залученню кваліфікованих кадрів районного рівня для роботи в ОТГ. Це важливо у тому сенсі, що головними сильними сторонами РДА є: сформована нормативно-правова база функціонування, великий досвід управління районом, сформована матеріально-технічна база, виконання тих функцій, що не в змозі виконувати ОМС [3, с. 39].

Працівники місцевих органів влади мають децю спотворене розуміння основної мети діяльності своїх організацій, вбачаючи її у виконанні розпоряджень вищих органів влади. Утім рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення РДА порівняно з ОМС є значно нижчим, що негативно впливає на ефективність їх роботи. Опитані представники цих органів визнали недостатній рівень ефективності взаємодії своїх організацій з підприємницькими колами та громадськістю, відсутність належної громадської оцінки їх діяльності, а також необхідність уточнення повноважень своїх організацій для забезпечення підвищення ефективності їх роботи [3, с. 23–25].

Найбільшими викликами під час впровадження змін для оптимізації надання соціальних послуг є:

1) відсутність будівель (офісів), що вирішується завдяки реконструкції наявних будівель);

2) необхідність оптимізації системи обслуговування та процесу надання послуг, покращення матеріально-технічної бази, що може бути вирішено шляхом отримання коштів і техніки в межах проектів технічної допомоги;

3) недостатня обізнаність мешканців про можливості отримання послуг за місцем проживання, зокрема соціального характеру, що досягається шляхом інформування через ресурси громади, консультації в селах.

Таким чином, недостатню функціональну спроможність ОТГ можна врегулювати шляхом зміцнення кадрового потенціалу громад, впровадження функцій адміністрування соціальних виплат у форматі електронного урядування та передачі спроможним ОТГ функції фронт-офісу – організація безпосереднього прийому громадян, прийом і опрацювання документів з метою визначення права на надання адміністративної послуги соціального характеру та передавання документів відповідному УСЗН районної державної адмі-

ністрації (бек-офіс), у тому числі засобами автоматизованого обміну інформацією, для опрацювання та прийняття рішення.

При цьому підвищення обізнаності мешканців ОТГ може здійснюватись шляхом інформування через ресурси громади, залучення до комунікативної та інформаційної роботи шляхом створення робочої групи з усіма зацікавленими стейкхолдерами для здійснення аналізу причин слабкої забезпеченості ОТГ територіальними центрами може мінімізувати існуючі ризики впровадження такої політики.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зміна діючої системи адміністрування державної соціальної підтримки потребує суттєвого оновлення законодавчої бази, нормативно-правового врегулювання, створення матеріально-технічної бази та відповідного кваліфікованого кадрового забезпечення. Заради створення нових соціальних послуг в громадах там, де вони ще не надавалися, Міністерство соціальної політики має взяти на себе відповідальність за формування політики спрямованої на досягнення запланованих результатів в цій царині, та ініціювати відповідну політику спочатку для частини населення в якості пілотних проєктів з відкриття центрів надання послуг соціального характеру у декілька етапів. У разі досягнення позитивної динаміки щодо залучення мешканців до розбудови соціального простору на території ОТГ та надання фінансової підтримки ОТГ за підсумками впровадження нової моделі адміністрування у пілотних ОТГ така система може бути запроваджена в усіх створених ОТГ. У цьому випадку ОМС мають взяти на себе відповідальність за результативність впровадження моделі якісного і безперешкодного доступу населення до послуг у сфері надання соціальної підтримки, забезпечити тісну взаємодію між органами соціального захисту РДА з метою навчання та підготовки професіональних кадрів, а також здійснювати контроль щодо забезпечення необхідними ресурсами для впровадження змін.

Таким чином в результаті реалізації зазначених заходів застаріла система адміністрування, дублювання функцій, нераціональне використання бюджетних коштів, незабезпечення якості та доступності сервісів для осіб, що звертаються за державною соціальною підтримкою, сформований в суспільстві негативний імідж державних установ соціального спрямування може перетворитися на людиноорієнтовану мережу центрів з надання якісних послуг соціального спрямування.

Список використаних джерел

1. Комітетські слухання з питань реалізації законодавства України про адміністративні послуги. *Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг* : матеріали проєкту Програми розвитку ООН (м. Вінниця, 1-2 груд. 2015 р.). Вінниця, 2015.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://www.rayrada.ck.ua/kontsepiia-reformuvannia-mistsevoho-samovriaduvanniata-terytorialnoi-orhanizatsii-vlady-v-ukraini.html> (дата звернення: 19.02.2020).
3. Котуков О. А. Модель оптимізації розподілу функціональних обов'язків місцевих адміністрацій. *Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй : звіт*. 2019. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-UN-RPP-Model-RSA-functions-FULL.pdf> (дата звернення: 19.02.2020).
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні станом на 10 жовтня 2019 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2019. 31 с.
5. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (дата звернення: 19.12.2019).
6. Реформа децентралізації. URL: <http://uccs.org.ua/detsentralizatsiia/novyny-reformy-reforma-detsentralizatsii/> (дата звернення: 19.02.2020).

Kotukov O. A.,

*PhD in Sociology, Associate Professor,
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-2494-5298;*

Ushakova M. V.,

*Postgraduate Student of Personnel Management and Labour Economic Department, KRI NAPA,
Kharkiv
ORCID 0000-0001-8063-2945*

INCREASING ACCESSIBILITY OF RESIDENTS OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES TO SOCIAL SERVICES

Improving the institutional capacity of united territorial communities is one of the crucial priorities of state development. The main direction of social policy is to change the system of social support. The article is deal with the analysis of the ways to increase people's access to basic social services. The powers and resources that local governments received as a result of decentralization provide more opportunities for the development of territories and the creation of a modern model for the provision of social services. Thus, united territorial communities are empowered to decide on the organization of social work in independent manner, provide social services, including by mobilizing the efforts and resources of all business entities located on the territory of united territorial communities. It is seen as the provision of social services is one of the most important types of administrative services provided at the local level. Currently, structural units of district state administrations provide social support services. The analysis of specificity of poor access of the population to services in the provision of social support has been done in this article. That is, a person who needs social support must apply and wait the decision on provision of social services at the district level. It is extremely inconvenient and burdensome for residents of the communities, who need to spend time and money in order to get to the district center to receive social services. It leads to a certain social tension. So this article is devoted to the analysis of the security of the united territorial communities with the territorial centers for the provision of social services. Effective management of a multi-level decentralization reform is one of the most pressing issues of public administration in Ukraine. Therefore, the creation of an effective model for administering a social services system should strengthen the potential for managing change in public sector.

Keywords: decentralization, united territorial communities, social assistance, territorial centers for the provision of social services, social protection management, district state administration.

References

1. Komitetski slukhannia z pytan realizatsii zakonodavstva Ukrainy pro administratyvni posluhy. (2015). *Poshyrennia krashchykh praktyk nederzhavnoho monitorynhu nadannia administratyvnykh posluh*: Proekt Prohramy rozvytku OON (Vinnytsia, 01-02 hrud. 2015 r.) – *Hearings in the Committee on the Implementation of Legislation on Administrative Services*. Vinnytsia [in Ukrainian].
2. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. URL: <http://www.rayrada.ck.ua/kontseptiia-reformuvannia-mistsevoho-samovriaduvannia-terytorialnoi-orhanizatsii-vlady-v-ukraini.html> [in Ukrainian].
3. Kotukov, O.A. Model optymizatsii rozpodilu funktsionalnykh oboviazkiv mistsevykh administratsii. *Prohrama rozvytku Orhanizatsii Obiednanykh Natsii –United Nations Development Program*. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-UNRPP-Model-RSA-functions-FULL.pdf> [in Ukrainian].
4. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini stanom na 10 zhovtnia 2019 [Monitoring the process of decentralization of power and the reform of local self-government in Ukraine on October 10, 2019]. (2019). Kyiv [in Ukrainian].
5. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 17.01.2019 r. № 2671-VIII. Data onovlennia: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.
6. Reforma detsentralizatsii. URL: <http://uccs.org.ua/detsentralizatsiia/novyny-reformy/reforma-detsentralizatsii/> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.