

УДК 364.45

DOI: 10.24144/2524-0609.2018.43.210-213

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: <https://orcid.org/0000-0001-9106-922X>

АДМІНІСТРУВАННЯ ІНТЕГРОВАНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ГРОМАДИ

Анотація. У зв'язку з деінституалізацією та формуванням об'єднаних територіальних громад в Україні вироблена й активно впроваджується модель інтегрованих соціальних послуг. Узагальнення найбільш поширених механізмів їх адміністрування було поставлено за мету даного дослідження. Використовувалися загальнонаукові методи дослідження: системний аналіз (системно-структурний, системно-функціональний, системно-динамічний), аналіз документів, порівняння, моделювання. Виявлено, що процес впровадження інтегрованих соціальних послуг не завершений. Серед найбільш поширених механізмів їх адміністрування переважають: укладання угод з районними/міськими установами та введення до штатного розпису спеціалістів з відповідними повноваженнями. Меншою мірою практикується створення комунальних установ та відкриття служб у справах дітей. Описані форми міжмуніципального співробітництва, які свідчать про його перспективність.

Ключові слова: інтегровані соціальні послуги; адміністрування послуг; міжмуніципальне співробітництво.

Вступ. Історичні моделі соціальної роботи в Україні та зарубіжний досвід показують, що одним з найбільш оперативних, ефективних і перспективних суб'єктів соціальної роботи є інститути місцевого самоврядування. Тому цілком закономірно, що в умовах децентралізації влади й формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), а також процесів деінституалізації та маркетизації соціальних послуг відбувається пошук універсальних підходів, спрямованих на задоволення потреб у соціальних послугах на рівні громади.

На національному, регіональному та місцевому рівнях з початку реформування системи соціальних послуг (2001) розглядалися різні концепції та підходи, були запропоновані дві стратегії (остання – у 2016 році й розрахована на період до 2022 року), розроблялася оптимальна модель надання соціальних послуг. Не вдаючись до аналізу цього процесу, відмітимо, що така модель отримала назву інтегрованої. Тобто такої, що забезпечує координацію окремих «блоків послуг», застосовує підходи, за яких не лише індивід адаптується до громади, «але й громада робить необхідні кроки, докладає певних зусиль, аби пристосуватися до нього» (Ільчук, 2018).

Нині актуальність досліджень інтегрованої системи надання соціальних послуг підтверджує динаміка формування об'єднаних територіальних громад в Україні. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2015-2018 роках 3313 територіальних громад об'єдналися у 710 ОТГ (29,5 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) (Моніторинг процесу децентралізації влади..., 2018).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відмітити, що дослідження реформування системи соціальних послуг та їх розвитку на рівні громади мають теоретичний і практичний інтерес. Тому достатньо чітко прослідковується тенденція, яка відображає прагнення авторів обґрунтувати необхідність та переваги надання інтегрованих соціальних послуг в ОТГ. На прикладі окремих регіонів Ю. Попик та Л. Ільчук розкривають їх розвиток та окремі організаційні аспекти. Конкретні заходи реалізації нормативно-правового, фінансово-економічного та організаційно-функціонального механізмів децентралізації соціальних послуг пропонує М.Кравченко. Він зазна-

чає, що механізми децентралізації соціальних послуг базуються на посиленні ролі та участі органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Н.Зінкевич справедливо зауважує значимість моделі адміністрування надання послуг із соціальної підтримки населення за принципом «єдиного вікна». З іншого боку, різке підвищення інтересу до практичних проблем формування системи інтегрованих соціальних послуг спричинило моніторинг цього процесу органами виконавчої влади та його відображення у періодичних звітах, які послужили інформаційним матеріалом для нашого аналізу. Враховуючи тривалість процесу реформування системи соціальних послуг, на наш погляд, існує потреба осмислення особливостей адаптації діючої моделі інтегрованих соціальних послуг до конкретних умов функціонування ОТГ, що необхідно для науково-методичного й технологічного забезпечення цього процесу надалі.

Метою даного дослідження є узагальнення найбільш поширених механізмів адміністрування інтегрованих соціальних послуг в сучасних умовах функціонування ОТГ. Поставлені у рамках окресленої мети завдання пов'язані з характеристикою ключових механізмів адміністрування соціальних послуг на рівні ОТГ, з'ясуванням їх проблемних аспектів та окресленням перспектив. Використовувалися загальнонаукові **методи дослідження**, зокрема: системний аналіз (системно-структурний, системно-функціональний, системно-динамічний), аналіз документів, моделювання, порівняння. Модель інтегрованих соціальних послуг розглядалася як система зі складною структурою, особливостями взаємозв'язків між її складовими елементами на регіональному та місцевому рівнях. Системно-динамічний аналіз сприяв висвітленню ключових тенденцій розвитку окремих соціальних практик адміністрування соціальних послуг на сучасному етапі. Їх порівняння виявило найбільш типові, а моделювання представило форми співробітництва ОТГ у сфері забезпечення базових соціальних послуг. З допомогою методу аналізу документів виявлені нормативні особливості регулювання соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи відсутність в офіційних документах і науковій літературі узгодженого і такого, що співпадає за своїми ознаками тлумачення поняття «адміністрування соціальних послуг», наголосимо, що розглядаємо

його як сукупність рішень та процедур, що визначають інституційну структуру відносин у сфері забезпечення інтегрованих соціальних послуг на рівні громади відповідно до нормативно-правових вимог. Виходячи з ключових аспектів нормативно-правового регулювання надання соціальних послуг на рівні ОТГ, зосередимо увагу на таких механізмах їх адміністрування: створення фронт-офісів, бек-офісів, віддалених робочих місць; передання повноважень від районного рівня на рівень ОТГ; міжмуніципальне співробітництво.

Адмініструванню соціальних послуг шляхом створення в ОТГ фронт-офісів і бек-офісів сприяють зміни організаційно-управлінських структур органів Пенсійного фонду та Державної служби зайнятості. Відбувається перехід від їх забезпечення на рівні районних структур до організації «фронт-офісів» на місцях для прийому мешканців громади. Нагадаємо, що як структурний підрозділ фронт-офіс (англ. front office) забезпечує безпосередню роботу з отримувачами соціальних послуг. Зазвичай це відбувається або в центрі надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), або в уповноваженому територіальному підрозділі чи в старостаті ОТГ. У фронт-офісах здійснюється прийом документів на призначення усіх виплат, державних допомог, субсидій, пенсій, послуг, що надаються в системі соціального страхування, інших послуг, незалежно від того, хто їх фінансує. Бек-офіс (англ. back office) – це операційно-обліковий підрозділ, що продовжує роботу первинних підрозділів. До функцій бек-офісів належать адміністративні, обслуговуючі функції щодо обробки документів та прийняття рішень.

Згідно звіту Пенсійного фонду за 2017 рік розпочато обслуговування громадян в чотирьох «Прозорих

офісах» (три в м.Харків, один в м.Київ). Створено 568 віддалених робочих місць поза межами приміщень Пенсійного фонду, на яких здійснюється обслуговування громадян за місцем їхнього проживання: у 254 об'єднаних територіальних громадах створено 264 віддалених робочих місця, 304 робочих місця створено в ЦНАПах, приміщеннях банків, поштового зв'язку, бібліотеках, установах, організаціях на підприємствах (Звіт Пенсійного фонду, 2018).

Реорганізація Служби зайнятості сприяє тому, що більшість базових центрів зайнятості поступово приєднуються до регіональних центрів зайнятості, створюються філії та відокремлені відділи. Уповноважені представники базових центрів зайнятості на особистому прийомі в громадах (у фронт-офісах, шляхом створення віддалених робочих місць) надають послуги з питань працевлаштування та соціального захисту на випадок безробіття.

Передання повноважень у сфері надання соціальних послуг від районного рівня на рівень ОТГ.

Унормована модель адміністрування надання соціальних послуг передбачає утворення управлінських підрозділів з питань соціального захисту населення, введення посад фахівців із соціальної роботи, створення центрів надання адміністративних послуг, віддалених робочих місць у старостатах, створення служб у справах дітей тощо (Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади..., 2018). Проте практика показує, що такі механізми недостатньо популярні в ОТГ (див. табл. 1). Переважають підходи, за яких громади перераховують субвенції районним та обласним органам і закладам, а не створюють свої структури щодо надання соціальних послуг.

Таблиця 1.

Адміністрування соціальних послуг в ОТГ України (станом на 01.02.2018 р.)

	Механізми адміністрування соціальних послуг	Кількість
1.	Введення до штатного розпису виконкомів ОТГ спеціалістів, до повноважень яких належить надання соціальних послуг	528
2.	Створення комунальних установ, що надають соціальні послуги.	108
3.	Відкриття служб у справах дітей.	51
4.	Наділення відповідними повноваженнями посадових осіб у разі не створення служб у справах дітей.	316
5.	Укладання угод щодо надання соціальних послуг з іншими комунальними установами (районними/міськими).	592

*Джерело: дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Моніторинг процесу децентралізації влади..., 2018).

Зрозуміло, що механізм укладання угод щодо надання соціальних послуг з іншими комунальними установами (районними/міськими) економить бюджету ОТГ. Таку ситуацію пов'язують також з нестачею кадрів, відсутністю досвіду. Проте це зменшує рівень автономії і контролю громади, орієнтації на потреби своїх членів у соціальних послугах. Окрім цього, порушується право членів громади на отримання соціальних послуг на базовому рівні.

У зв'язку з обмеженим відкриттям служб у справах дітей, що відображено у наведеній таблиці, показовим є факт, що Міністерство соціальної політики у червні 2018 року відповідним наказом акцентувало увагу на тому, що для забезпечення якісного соціального захисту дітей (у тому числі і для належного виявлення дітей у небезпеці, їх тимчасово влаштування тощо) виконавчі органи ОТГ повинні утворювати у своїй структурі служби у справах дітей, а не вводити уповноважених представників із захисту прав дітей,

які фактично обмежені у повноваженнях в окресленій сфері (Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади..., 2018).

Міжмуніципальне співробітництво у сфері надання інтегрованих соціальних послуг.

Цей механізм адміністрування інтегрованих соціальних послуг на рівні ОТГ передбачає об'єднання ресурсів задля досягнення цілей, які складно реалізувати поодинокі. Зазвичай ОТГ об'єднують зусилля з метою забезпечення дошкільної освіти, пожежної безпеки, транспортного сполучення, організації дозвілля та відпочинку, поводження з твердими побутовими відходами тощо. До наведеного переліку належать і соціальні послуги. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 587 ОТГ уже скористалися міжмуніципальним співробітництвом. Серед загальної кількості проектів співробітництва (133): ЖКГ – 40; освіта, охорона здоров'я, соцзабез-

печення – 28; пожежна безпека – 16; благоустрій – 15; інше – 34 (Моніторинг процесу децентралізації влади..., 2018).

Беручи до уваги перспективність цього механізму

адміністрування соціальних послуг на рівні громади, проаналізуємо детальніше його можливості (див. табл. 2).

Таблиця 2.

Адміністрування соціальних послуг у різних формах співробітництва ОТГ

	Форми співробітництва ОТГ	Зміст співробітництва
1.	Делегування виконання завдань з передачею відповідних ресурсів.	Організація автоматизованого обміну інформацією та інформування населення; ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; утворення спільної архівної установи з передачею відповідних ресурсів на її утримання.
2.	Реалізація спільних проєктів.	Фінансування професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів з організації та надання соціальних послуг; здійснення супервізії; спільне фінансування (утримання) підприємств комунальної форми власності.
3.	Спільне фінансування (утримання) установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.	Спільне фінансування (утримання) центру надання адміністративних послуг; створення закладів надання послуг (центри надання соціальних послуг, територіальні центри соціального обслуговування та їх відділення) тощо.
4.	Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.	Створення закладів надання послуг (центри надання соціальних послуг, територіальні центри соціального обслуговування та їх відділення), створення фронт-офісів.
5.	Утворення спільного органу управління для виконання визначених законом повноважень (як окремий виконавчий орган або у складі виконавчого органу одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління, бюро, агенція тощо).	Створення структур соціального захисту населення (відділів надання соціальних послуг; служб у справах дітей, відділів/секторів/фахівців по роботі з сім'ями, дітьми та молоддю); введення до штату ЦНСП ОТГ (або за рахунок субвенції) посади ФСР; створення бек-офісів.

Джерело: узагальнено автором відповідно до даних нормативно-правових документів та аналітичних матеріалів (Про співробітництво територіальних громад, 2014; Моніторинг процесу децентралізації влади..., 2018; Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади..., 2018).

Як бачимо, різні форми співробітництва ОТГ взаємопов'язані між собою, оскільки надання конкретних соціальних послуг забезпечується за рахунок окремих елементів цілісної системи.

Важливо наголосити, що при адмініструванні інтегрованих соціальних послуг важливо оперативно враховувати різні дестабілізуючі фактори. Одні з них носять постійний характер (зміна структури населення окремих регіонів в результаті демографічної кризи, зростаюча міграція населення, бідність тощо). Інші пов'язані із кризами управління в період розподілу та передання повноважень, що характерно для подвійної інституціалізації (одночасного функціонування старих і нових соціальних інститутів).

Висновки та перспективи подальших розвідок. У сфері надання соціальних послуг основним трендом стає формування інтегрованої моделі соціальних послуг на рівні громади. Серед найбільш поширених механізмів їх адміністрування переважають укладання угод щодо надання соціальних послуг з районни-

ми/міськими установами та введення до штатного розпису спеціалістів з відповідними повноваженнями. Меншою мірою практикується створення комунальних установ, що надають соціальні послуги. У захисті прав дітей чільне місце посідає наділення відповідними повноваженнями посадових осіб на протипагу відкриттю служб у справах дітей. Попри економію коштів це зменшує рівень автономії і контролю громади, орієнтації на потреби своїх членів у соціальних послугах. Активно поширюється міжмуниципальне співробітництво, що свідчить про його перспективність. Результати проведеного дослідження засвідчують необхідність наукових розвідок щодо використання в ОТГ соціального замовлення, можливостей неурядових організацій та приватного капіталу у забезпеченні різноманітності організаційних форм догляду членів громади, особливостей подвійної інституціалізації, співпраці вишів та ОТГ у підготовці фахівців соціальної роботи.

Список використаної літератури

Звіт Пенсійного фонду України за 2017 рік. URL: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=31692> (дата звернення: 17.06.2018).

Львук Л.І. Розвиток системи інтегрованих соціальних послуг в умовах децентралізації (на прикладі об'єднаних територіальних громад). *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*: зб.н.пр. Київ: КНЕУ, 2018. С.114–121.

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 лютого 2018 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf> (дата звернення: 14.06.2018).

Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населення та захисту прав дітей: наказ Мінсоцполітики від 14.06.2018 № 890. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/890.pdf> (дата звернення: 15.10.2018).

Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 15.10.2018).

References

Plchuk, L.I. (2018). Rozvytok systemy intehrovanykh sotsialnykh posluh v umovakh detsentralizatsiyi (na prykladi obyednanykh terytorialnykh hromad) [Development of the system of integrated social services in conditions of decentralization (on the example of the united territorial communities)]. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriya ta praktyka* [Social-Labor Relations: Theory and Practice], 114–121.

Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovyriaduvannya stanom na 12 lyutoho 2018 [Monitoring of the process of decentralisation of power and reformation of local self-government as of February 12, 2018]. (2018). URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf> (access date: 14.06.2018).

Pro deyaki pytannya diyalnosti obyednanoyi terytorialnoyi hromady shchodo sotsialnoyi pidtrymky naseleння ta zakhystu prav ditey: nakaz Minsotspolityky vid 14.06.2018 № 890 [On some issues of activity of the united territorial community regarding social support of population and protection of children's rights: the Order of the Ministry of Social Policy from 8/14/2018 № 890] (2018). URL: <https://www.msp.gov.ua/files/890.pdf> (access date: 15.10.2018).

Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014, № 1508-VII [On Cooperation of Territorial Communities: Law of Ukraine from 17.06.2014, №1508-VII]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (access date: 15.10.2018).

Zvit Pensiynoho fondu Ukrainy za 2017 rik [Report of the Pension Fund of Ukraine for 2017]. (2017). URL: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=31692> (access date: 17.06.2018).

Стаття надійшла до редакції 15.10.2018 р.

Стаття прийнята до друку 20.10.2018 р.

Попович Анна

кандидат социологических наук, доцент
кафедра социологии и социальной работы

ГВУЗ «Ужгородский национальный университет», г.Ужгород, Украина

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НА УРОВНЕ ОБЩИНЫ

Аннотация. В связи с деинституализацией и формированием объединенных территориальных общин в Украине выработана и активно внедряется модель интегрированных социальных услуг. Обобщение наиболее распространенных механизмов их администрирования было целью данного исследования. Использовались общенаучные методы исследования: системный анализ, анализ документов, сравнение, моделирование. Выявлено, что процесс внедрения интегрированных социальных услуг не завершен. Среди механизмов их администрирования преобладают: заключение соглашений с другими коммунальными учреждениями (районными/городскими) и введение в штатное расписание исполкомов общин специалистов с соответствующими полномочиями. В меньшей степени практикуется создание коммунальных учреждений, предоставляющих социальные услуги. В защите прав детей преобладает наделение соответствующими полномочиями должностных лиц в противовес открытию служб по делам детей. Такую ситуацию связывают с экономией средств, нехваткой кадров, отсутствием опыта. Это уменьшает уровень автономии и контроля общин, ориентации на потребности своих членов в социальных услугах. Пенсионный фонд и Государственная служба занятости интегрируют свои услуги на уровень общин путем создания фронт-офисов, бэк-офисов, удаленных рабочих мест. Значительное количество ОТГ применяют межмуниципальное сотрудничество, что свидетельствует о его перспективности.

Ключевые слова: интегрированные социальные услуги; администрирование услуг; межмуниципальное сотрудничество.

Popovych Anna

Candidate of Sociological Sciences, Ph.D., Associate Professor
Department of Sociology and Social Work

State University «Uzhhorod National University», Uzhhorod, Ukraine

ADMINISTRATION OF INTEGRATED SOCIAL SERVICES ON THE COMMUNITY LEVEL

Abstract. In connection with deinstitutionalisation and the formation of united territorial communities in Ukraine, scientists and practioners look for universal approaches aimed at meeting the needs of social services at the community level. The model of integrated social services has been developed and actively implemented. The aim of this paper is to generalise common mechanisms for their administration. The tasks of the study: to describe key mechanisms for administering social services at the level of community, to identify their problematic aspects and prospects. Methods of research used: system analysis (system-structural, system-functional, system-dynamic), analysis of documents, comparison, modeling. The process of implementation of integrated social services has not been completed. Among the most common mechanisms for their administration prevail: the conclusion of agreements on the provision of social services to region/ city institutions and the introduction of a staffing of specialists with relevant powers. In protecting the rights of children much attention is paid to the respective powers of officials of relevant authorities, as opposed to the opening of services for children. This situation is associated with cost savings, lack of staff, lack of experience. This reduces the level of autonomy and control of community, targeting the needs of its members in social services. The situation is associated with cost savings, lack of staff, lack of experience. This reduces the level of autonomy and control of the community, targeting the needs of its members in social services. Described forms of inter-municipal cooperation show its promise: delegation of tasks with the transfer of relevant resources, implementation of joint projects, co-financing (maintenance) of institutions and organisations, formation of a joint management body.

Key words: integrated social services; administration of services; intermunicipal cooperation.