

ДОВІДКА
до засідання колегії Міністерства соціальної політики України
„Про запровадження інтегрованої моделі у сфері
соціального захисту населення”

Проведення Урядом реформ у сфері соціального захисту населення має на меті сформувати сучасну систему захисту прав та інтересів усіх соціальних груп на основі міжнародних норм та європейських стандартів.

Протягом 2016-2017 років основна увага Уряду була зосереджена на відновленні зростання реальних доходів громадян через проведення комплексних реформ у сфері оплати праці, пенсійного забезпечення, соціальної підтримки населення.

Пріоритетними завданнями соціальної політики на сучасному етапі є:

- формування нової моделі соціальної політики держави з більш широкими сферами та засобами впливу на добробут громадян, насамперед за рахунок використання трудового потенціалу працездатного населення;

- підвищення якості та рівня доступності соціальних послуг для вразливих верств населення з метою мінімізації ризиків соціального відчуження сільського населення, сприяння ініціативності громад у розв'язанні найгостріших соціальних проблем та запобіганні бідності.

Вирішення цих складних завдань значною мірою стає можливим у результаті проведення децентралізації та реформи місцевого самоврядування, що має на меті сформувати в Україні економічно спроможні територіальні громади, у тому числі у сільській місцевості, на основі їх добровільного об'єднання. Наразі створено 413 об'єднаних територіальних громад, з них 208 громад вже отримали додаткові повноваження та ресурси в рамках нових міжбюджетних відносин. До кінця 2017 року планується створити ще 252 об'єднані територіальні громади. Загалом після проведення перших місцевих виборів 29 жовтня та 24 грудня 2017 року в Україні діятиме вже 665 добровільно об'єднаних територіальних громад.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р, визначила завдання забезпечення надання високоякісних та доступних публічних послуг відповідно до державних стандартів на базовому рівні – рівні територіальної громади.

Це завдання потребує запровадження децентралізованої моделі управління у сфері соціальної підтримки населення, що, зокрема, потребує:

- удосконалення механізмів адміністрування державних соціальних програм, а саме: необхідності створення на рівні територіальних громад фронт офісів для прийому заяв та документів на усі види державних допомог та послуг, що надаються населенню; удосконалення роботи бек офісів для прийняття відповідних рішень з урахуванням модернізації системи місцевих державних адміністрацій; запровадження нової системи контролю за виконанням

законодавства у сфері соціальної політики та дотримання соціальних прав населення територіальної громади;

- проведення ефективної передачі повноважень у сфері соціальних послуг безпосередньо від районного рівня на рівень об'єднаної територіальної громади, створення умов для виконання територіальними громадами повноважень в організації соціальних послуг відповідно до їх потреб у повному обсязі.

Розроблення та запровадження нової інтегрованої моделі управління у сфері соціального захисту населення вимагає застосування системного підходу, технології ведення випадку (кейс-менеджменту) для організації надання комплексної соціальної підтримки сім'ї, яка опинилася в складних життєвих обставинах, та залучення усіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

З цією метою на сьогодні Мінсоцполітики апробується декілька моделей надання послуг у сфері соціального захисту органами місцевого самоврядування. Зокрема:

1. У містах, що є обласними центрами та містах обласного значення.

Спільно з територіальними громадами міст розпочато реалізацію пілотних проектів зі створення центрів надання послуг у форматі „Прозорий офіс” (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 578-р, від 11.10.2017 № 736-р), що має спростити доступ вразливих громадян до адміністративних послуг та різних видів державних соціальних допомог.

Механізм реалізації таких проектів полягає у співфінансуванні за рахунок коштів Державного бюджету України – будівництво та реконструкції приміщень, а в рамках проекту Світового банку „Модернізація системи соціальної підтримки населення України” – обладнання центрів комп'ютерною технікою, меблями та іншим обладнанням.

На сьогодні вже працюють два Центри надання послуг у форматі „Прозорий офіс” у Шевченківському та Київському районах міста Харків, в яких передбачено надання 82 послуг у сфері соціального захисту та 154 види адміністративних послуг. Також працює Центр соціальних служб у Святошинському районі міста Києва, де кияни в одному приміщенні, який працює у форматі „Прозорий офіс”, можуть отримати базовий пакет послуг соціального характеру (майже 100 послуг) за різними напрямками, зокрема: оформлення субсидій, соціальних виплат, пенсій, сприяння у підборі роботи, нарахування допомоги по безробіттю, надання інформаційних послуг щодо соціальних послуг пенсіонерам, особам із інвалідністю, сім'ям із дітьми, молоді.

За рахунок коштів міських бюджетів створено центри у містах Одеса та Харків.

Створення центрів у такому форматі надало можливість забезпечити громадянам доступ в одному приміщенні до послуг, які надаються, зокрема: управліннями соціального захисту, Пенсійного фонду України, центру зайнятості. Всі послуги зосереджені в одному місці і надаються максимально швидко.

За результатами першого етапу реалізації пілотних проектів з метою розширення мережі центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі „Прозорий офіс” Урядом розширено перелік міст, в яких будуть створюватися такі центри (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 736-р).

Для проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі „Прозорий офіс”, у 2017 році передбачена відповідна субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам міст Дніпро, Житомир, Кам'янське, Київ, Кропивницький, Львів, Новоград-Волинський, Одеса, Харків та Черкаси у сумі 113 562,1 тис. гривень. У проекті Державного бюджету України на 2018 рік передбачена субвенція у сумі 63 562,1 тис. гривень. Також Урядом затверджено Порядок та умови надання зазначеної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам міст (постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 779).

Розвиток такої мережі сучасних центрів дасть змогу забезпечити прийом заяв та документів для надання послуг у сфері соціального захисту у належно організованих умовах з максимальною доступністю, а прийняття рішень щодо їх призначення здійснювати у законодавчо встановлений термін.

2. В об'єднаних територіальних громадах.

Об'єднання територіальних громад визначило можливість створення нової інтегрованої моделі у сфері соціального захисту населення за місцем їх проживання. Ця модель має об'єднати та інтегрувати наявні ресурси (приміщення, фінанси, кадри) для розвитку комплексу послуг, які відповідають потребам мешканцям громади та є економічно обґрунтованими.

Відповідні органи місцевого самоврядування для надання усіх послуг у сфері соціального захисту населення, у тому числі тих, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, Пенсійного фонду, державної служби зайнятості, на базовому рівні – рівні територіальної громади, забезпечують організацію роботи фронт офісу, зокрема у центрах надання адміністративних послуг.

При цьому створення на рівні об'єднаної територіальної громади фронт офісу та організація прийому заяв і документів на соціальні виплати, пільги та субсидії не змінює механізм їх фінансування з Державного бюджету України, а функції з прийняття рішень щодо призначення і нарахування визначених видів державних соціальних допомог здійснюють районні державні адміністрації. Разом з тим, забезпечення прийому заяв та документів на призначення усіх видів соціальної підтримки (державних соціальних допомог, соціальних, реабілітаційних послуг) зумовлює необхідність у забезпеченні тісної співпраці структурних підрозділів соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та новостворених об'єднаних територіальних громад.

Значну роль у побудові інтегрованої моделі соціального захисту населення для великих територіальних громад мають відіграти старостинські округи, де має бути розміщене віддалене робоче місце для адміністратора центрів надання

адміністративних послуг (у разі якщо він створений) або іншої уповноваженої особи.

Управління системою соціальних послуг в територіальній громаді має забезпечити відповідний структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної або сільської ради, до роботи якого обов'язково мають залучатися фахівці з соціальної роботи.

Відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування визначають потребу населення у послугах, організують їх надання, контролюють надання таких послуг. Фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Організація надання соціальних послуг відповідно до Закону України „Про соціальні послуги” передбачає диференційовані шляхи їх надання, що включають створення комунальних закладів, установ та служб, у тому числі шляхом співпраці з іншими органами місцевого самоврядування, здійснення соціального замовлення у недержавних організаціях, залучення непрацюючих фізичних осіб до надання соціальних послуг і виплати їм компенсації за надання таких послуг, запровадження державно-приватного партнерства, проведення конкурсу соціальних проектів, публічних закупівель.

Соціальні послуги вразливим категоріям населення в об'єднаних територіальних громадах надають 553 спеціалісти, зокрема: 62 фахівці з соціальної роботи, які введені до штату виконкомів об'єднаних територіальних громад, 125 фахівців із соціальної роботи, які фінансуються за рахунок цільової субвенції районному бюджету з бюджету об'єднаних територіальних громад, 47 соціальних працівників, 235 спеціалістів структурних підрозділів виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад та 84 інші спеціалісти, до повноважень яких належить здійснення соціальної роботи.

Крім того, в новоутворених громадах створено комунальні установи, які забезпечують надання соціальних послуг та здійснення соціальної роботи різним категоріям мешканців. Зокрема, проведений аналіз діяльності об'єднаних територіальних громад засвідчив, що в даний час надання соціальних послуг здійснюють:

- територіальні центри за рахунок коштів місцевих (районних) бюджетів, на умовах співфінансування (співпраці) з об'єднаними територіальними громадами;

- 40 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), 14 центрів надання соціальних послуг, 13 центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, засновниками яких стали об'єднані територіальні громади;

- 51 відділ соціальних послуг, відділ соціальної допомоги, сектор надання соціальних послуг, що перебувають у структурі об'єднаних територіальних громад у 15-ти областях, зокрема (Житомирській (16), Миколаївській (10), Запорізькій та Хмельницькій (по 4), Івано-Франківській та Харківській (по 3), Одеській та Сумській (по 2) Дніпропетровській, Закарпатській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській та Херсонській (по 1));

- 1 відділення соціальної допомоги вдома (юридична особа), утворено об'єднаною територіальною громадою у Запорізькій області.

Соціальними послугами охоплено 271 108 сімей (у них 364 301 дитина), що складає 82 % від загальної чисельності сімей, щодо яких надійшли повідомлення. Зокрема, 28 034 сім'ї охоплено соціальним супроводом, 243 074 сім'ї отримали інші соціальні послуги: консультування (229 543 сім'ї), соціальної профілактики (96 850 сімей), представництва інтересів (32 512 сімей), соціальної інтеграції та реінтеграції (16 296 сімей), посередництва (медіації) (12 743 сім'ї), соціальної реабілітації (12 161 сім'я), кризового та екстреного втручання (3 937 сімей).

Незважаючи на позитивні зрушення у формуванні нової, децентралізованої системи надання соціальних послуг, існує низка проблемних питань у діяльності об'єднаних територіальних громад щодо реалізації повноважень у сфері соціального захисту населення:

- зменшення обсягу соціальних послуг, що надавались мешканцям до утворення об'єднаної територіальної громади;

- недостатній кадровий ресурс для організації соціальної роботи у громаді, зокрема щодо своєчасного виявлення та надання підтримки сім'ям / особам, які потрапили в складні життєві обставини, попередження сімейного насильства, жорстокого поводження з дітьми, втрати дітей із причин недогляду та нехтування їх потребами, вирішення питань стосовно здійснення опіки та піклування над повнолітніми недієздатними та обмежено дієздатними особами;

- недостатній рівень кваліфікації працівників, які виконують функції у сфері соціального захисту населення;

- відсутність дієвих механізмів взаємодії структурних підрозділів соціального захисту населення райдержадміністрацій з об'єднаними територіальними громадами, зокрема щодо належної організації прийому документів в об'єднаних територіальних громадах;

- недостатнє впровадження механізмів та форм співробітництва об'єднаних територіальних громад у розвитку спеціалізованих соціальних послуг для різних категорій населення;

- закриття стаціонарних відділень територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) і переведення підопічних до обласних будинків-інтернатів для громадян похилого віку та надання соціальних послуг.

Таким чином, функціонування об'єднаних територіальних громад засвідчило також високу потребу у наданні їм методологічної допомоги у побудові власної ефективної організаційної структури надання соціальних послуг та переходу на нові методи планування і фінансування соціальних послуг.

У зв'язку з цим, для напрацювання інтегрованої моделі організації об'єднаними територіальними громадами виконання своїх повноважень з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей Мінсоцполітики затверджено Методичні рекомендації щодо діяльності об'єднаної територіальної

громади у сфері соціального захисту населення (наказ Мінсоцполітики від 21.06.2017 № 1030, із змінами).

Зазначенні рекомендації є основою для подальшої розробки моделі та її апробації. У визначених наказом 40 пілотних об'єднаних територіальних громадах розпочата робота щодо створення певних управлінських механізмів моделі, а саме утворення управлінських підрозділів з питань соціального захисту, введення посад фахівців із соціальної роботи, створення центрів надання адміністративних послуг, віддалених робочих місць у старостатах, визначення завдань щодо захисту дітей та створення служб у справах дітей.

Запровадження інтегрованої моделі дасть змогу реалізувати завдання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні щодо забезпечення надання усіх публічних послуг населенню на базовому рівні місцевого самоврядування – рівні територіальної громади, незалежно від того, хто фінансує надання цих послуг. Зокрема, це послуги з призначення соціальної допомоги, субсидій, пільг, інших соціальних виплат, послуги пенсійного забезпечення, сприяння зайнятості, у сфері соціального страхування, соціальні послуги сім'ям, що опинилися в складних життєвих обставинах, реабілітаційні послуги особам з інвалідністю

Також у вищезазначених Методичних рекомендаціях визначено механізм виконання повноважень із захисту прав дітей, які мають здійснювати об'єднані територіальні громади з метою забезпечення благополуччя дітей, їх безпеки та стабільності шляхом створення умов для збереження і зміцнення сім'ї для дитини.

Зокрема, згідно з вимогами законодавства має бути забезпечено створення в об'єднаній територіальній громаді служби у справах дітей (запровадження уповноваженого представника із захисту прав дітей) та фахівців соціальної роботи, які забезпечуватимуть виявлених дітей, сім'ї яких перебувають в складних життєвих обставинах, або які потрапили у ситуацію безпосередньої загрози їх життю або здоров'ю чи постраждали від жорстокого поводження та сприятимуть вирішенню виявлених проблем.

Станом на 17.10.2017 за даними облдержадміністрацій вже створено 14 служб у справах дітей об'єднаних територіальних громад та введено 68 посадових осіб виконавчих органів, на яких покладено повноваження захисту прав дітей в тих об'єднаних територіальних громадах, де служби у справах дітей не створено.

За результатами даного пілотування Мінсоцполітики будуть розроблені законодавчі пропозиції щодо удосконалення організаційного механізму функціонування системи соціального захисту населення.

Мінсоцполітики за підтримки ЮНІСЕФ та Світового банку проведено низку семінарів-нарад для голів об'єднаних територіальних громад, керівників структурних підрозділів з питань соціального захисту населення облдержадміністрацій, служб у справах дітей та регіональних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Київської, Житомирської, Чернігівської, Одеської, Вінницької, Миколаївської, Луганської, Донецької, Закарпатської,

Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей. До участі у зазначених заходах залучались представники Мініну, Мінрегіону, Мінмолодьспорту та Асоціації міст України.

Станом на 01.10.2017 понад 600 осіб отримали базові знання щодо створення інтегрованої системи соціальних послуг на рівні громади. Навчальними заходами було охоплено представників майже 45 % від загальної кількості створених об'єднаних територіальних громад.

Враховуючи зазначене, утворення об'єднаних територіальних громад має супроводжуватись процесом розвитку системи надання соціальних послуг у цих громадах, за місцем проживання людини, без вилучення її зі звичного середовища проживання та запровадження інноваційних послуг, зокрема для осіб з інвалідністю, дітей, літніх людей, постраждалих від торгівлі людьми та домашнього насильства. Наближення до населення послуг у сфері соціального захисту (призначення державної допомоги, субсидій, пільг та інших соціальних виплат, сім'ям, що опинилися в складних життєвих обставинах, у сфері соціального страхування та пенсійного забезпечення, сприяння зайнятості) має забезпечити новий рівень доступності соціальної підтримки для громадян, підвищення її якості внаслідок посилення спроможності громад виконувати власні повноваження у цій сфері.

Децентралізація системи соціального захисту відкриває нові можливості, в рамках якої територіальні громади можуть відігравати значно більш активну роль в поліпшенні якості життя громадян, і особливо найбільш вразливих.

Спільна робота Мінсоцполітики, Пенсійного фонду України, державної служби зайнятості, Фонду соціального страхування, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування усіх рівнів, а також підтримка міжнародних організацій має забезпечити розбудову потенціалу територіальних громад у наданні якісних та доступних послуг державної соціальної підтримки, розширити охоплення соціальними послугами сімей та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, запровадити упереджувальні механізми потрапляння в такі ситуації.