

Vitalii Hordiienko

PUBLIC MANAGEMENT OF THE SOCIAL SPHERE IN TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE

The article identifies one of the priorities for the development of the Ukrainian state - the fundamental reform of the management system. In the context of modern challenges and trends, public management of the social sphere in territorial communities of Ukraine is becoming more and more relevant. The peculiarities of public management of the social sphere in the territorial communities of Ukraine are analyzed, in particular, the study of theoretical and practical aspects of the organization and implementation of social services, as well as their impact on the quality of life of the community. It was determined that the task and purpose of the municipal government is to satisfy all the needs of the local community through the use of public-authority measures, the use of local resources and ensuring control. It was emphasized that the main goal of social protection of the population at the level of the territorial community is to increase the level and quality of life by improving the system of social support, in the context of which priority areas were highlighted. The results of the conducted research on the problems of local self-government in the social sphere, as well as the conditions of modern decentralization of power, made it possible to define digitalization as one of the key strategies of effective management of the development of the social sphere at the level of the territorial community. It was determined that one of the most acute problems is the need for optimal synchronization of two important reform processes: development of the social sphere of new quality and decentralization. As a result of the research, it was concluded that the application of organizational and legal forms can have two directions. The first is the formation of joint communal enterprises, the participants of which can be one or more communities of the future district. The second is the formation of associations of already existing communal

institutions. As part of the redistribution of functions and powers in the social sphere through the decentralization reform, the possibility of removing some of these functions and powers from administrative custody and transferring them to the sphere of purely market relations was considered. It is summarized that in order to successfully manage the development of the social sphere at the level of territorial communities, it is necessary to move from a traditional approach aimed at solving current problems to a program-project approach that takes into account the specifics of each region and industry and promotes digitalization. The importance of improving the information and management system, which creates conditions for the activation of business, civil society and the development of the social sphere of territorial communities, is emphasized.

Key words: *social sphere, development management, civil society, territorial community, digitalization, reformation, decentralization, municipal government, local self-government..*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одним з пріоритетів розвитку української держави на сьогодні визначено фундаментальну реформу системи управління. Ключове значення відводиться територіальній складовій реформ. Доцільність реформування системи місцевого самоврядування впливає з системних змін, які пов'язані з трансформацією суспільства від тоталітаризму до демократії. На сьогодні здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні вимагає системної підготовки в науково-методологічному та організаційному аспектах. Для розвитку ефективного місцевого самоврядування необхідно насамперед сформувати дієздатні самоврядні структури на базовому (низовому) рівні адміністративно-територіальної організації. Важливою складовою процесу реформ є забезпечення соціальної сфери розвитку громади. В контексті сучасних викликів та тенденцій публічне управління соціальною сферою в територіальних громадах України стає дедалі більш актуальним. Україна, подібно багатьом країнам, стикається з численними соціальними проблемами, такими

як недостатність доступу до якісних медичних послуг, невдоволення якістю освіти, проблеми з реабілітацією та підтримкою вразливих верств населення, і це тільки частина переліку. Територіальні громади, будучи на передньому плані у забезпеченні соціальних потреб мешканців, відіграють ключову роль у вирішенні цих проблем. Проте, ефективне управління соціальною сферою вимагає комплексного підходу, де керівництво громади спільно з місцевими органами влади, громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами спрямовує зусилля на покращення якості та доступності соціальних послуг для всіх категорій населення.

Серед проблем, з якими стикається громада на місцевому рівні є недостатня доступність та якість послуг, оскільки багато громадян не мають доступу до якісних соціальних послуг через їх обмежену кількість та низьку якість. Накладають свій негативний відбиток фінансові обмеження та нестабільність у фінансуванні. Недостатній рівень фінансування та нерівномірне розподіл коштів призводять до недоліків у забезпеченні соціальних послуг.

В той же час спостреігаємо недостатню координацію та планування управління соціальною сферою, що призводить до неправильного розподілу ресурсів та послуг. Одним важливим аспектом є брак активної участі мешканців громади у вирішенні соціальних питань, а це обмежує їхній вплив на формування та реалізацію програм та проектів.

Також пристуні і кадрові проблеми. Недостатня кваліфікація та нестабільність кадрів у сфері соціальної допомоги та управління є перешкодою для покращення якості та доступності послуг для населення.

Отже, розуміння та вирішення низки проблем стає важливим завданням для територіальних громад України з метою покращення якості життя мешканців та забезпечення соціальної справедливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливий внесок у вивчення основ державного управління та місцевого самоврядування здійснили науковці, такі як О. Батанов, П. Ворона, В. Журавський, В. Кравченко, Ю. Молодожен, Н. Руда, С. Саханенко та інші. Вони займалися розробкою теоретико-методологічних та практичних

питань функціонування системи місцевого самоврядування та її окремих компонентів. Також досліджували виконавчі та представницькі органи місцевого самоврядування Ю. Бальцій, О. Лазор, О. Сушинський, О. Чернецька та інші.

Механізми взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування вивчали М. Воронов, Є. Сергієнко, В. Шарий та інші, а питання нормативно-правового забезпечення розглядали Ю. Делі, В. Марущак та інші. Науковці наголошують, що формування високої якості життя територіальної громади в умовах децентралізації влади в Україні та створення умов для розвитку і реалізації людського потенціалу досягається через підтримку традиційних сімейних цінностей, збереження та примноження місцевої культури, покращення екології, здоров'я населення, розвиток освіти, забезпечення високого рівня безпеки, розвиток творчого потенціалу людини та створення безбар'єрного середовища для людей з обмеженими можливостями.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз особливостей публічного управління соціальною сферою в територіальних громадах України, зокрема вивчення теоретичних і практичних аспектів організації та здійснення соціальних послуг, а також їх впливу на якість життя громади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування як окрема форма публічної влади на муніципальному рівні (наприклад, в селах, селищах і містах України), відрізняється за своєю природою, сутністю та спектром функцій, які воно здійснює, та є найбільш спрямованою на соціальні потреби формою публічної влади. Суспільна цінність місцевого самоврядування полягає в його важливості для громадянського суспільства.

Ефективне муніципальне управління передбачає не лише правове визнання територіальних громад та їхнього права на самоврядування у вирішенні місцевих питань, а також створення умов для реальної, функціональної муніципальної влади. Це означає розвиток економічного та фінансового потенціалу всієї країни загалом, а не лише для окремих муніципалітетів, а також надання їм правових, соціальних та інших гарантій для самостійного прийняття рішень.

В одній якості муніципальна влада та місцеве самоврядування разом виступають інститутом громадянського суспільства, є ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності (ст. 7 Конституції України), а саме:

- чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку;
- принциповий вибір політичної системи, в основі якої знаходяться загальнолюдські цінності (а місцеве самоврядування – одна з них);
- зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання та мета муніципальної влади полягають у задоволенні всіх потреб місцевого співтовариства шляхом застосування публічно-владних заходів, використання місцевих ресурсів та забезпечення контролю. Вони також включають залучення жителів сіл, селищ та міст до процесу самопомогі та самоврядування, а також правильну оцінку явищ у політичній, економічній, соціальній та культурній сферах.

Тобто основне, на що спрямована муніципальна влада, полягає у реалізації інтересів мешканців, вирішенні проблем суспільства та підтримці розвитку певних територій за допомогою публічно-владних інструментів.

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення, які становлять основні проблеми місцевих мешканців та їх спільнот, а також впливають на окремі аспекти суспільства в цілому, свідчить про соціальну направленість, діяльність та функціональне призначення муніципальної влади. Можна стверджувати з впевненістю, що саме питання місцевого значення, що складають субстрат конституції територіальної громади, становлять основний об'єкт муніципальної влади. Це визначає її унікальну соціальну спрямованість та функції, що визначають систему діяльності цього виду публічної влади.

Соціальна інфраструктура, яка формує середовище проживання та розвитку особистості, є основою забезпечення якості життя в територіальній громаді [2]. В умовах високого зносу та застарілих

технологій, особливо у галузях середовища проживання, без інноваційного заміщення неможливо реалізувати політику відтворення. У розвитку соціальної сфери територіальної громади має переважати принцип соціально-економічного партнерства. Це партнерство включає державу, територіальні органи управління, соціальні установи, бізнес, громадські організації та населення у процесі виробництва, розподілу та використання соціальних послуг. Такий підхід забезпечує баланс соціальних та економічних інтересів суб'єктів територіальної громади, що потребує відповідного нормативного унормування [3].

Формування високої якості життя територіальної громади та створення умов для розвитку й реалізації людського потенціалу сприятимуть позитивним змінам у соціально-економічних показниках. Соціальний розвиток буде заснований на вирішенні таких завдань, як [2; 4]:

- розвиток економічної самостійності сім'ї та створення умов для самостійного виконання нею своєї соціальної функції;
- розвиток системи територіальної підтримки сімей, зокрема і стосовно народження та виховання дітей;
- підвищення цінності сімейного способу життя, збереження духовно-моральних традицій у сімейних стосунках та сімейному вихованні, сприяння в реалізації виховного та культурно-освітнього потенціалу сім'ї;
- збільшення тривалості активного життя, створення умов та формування мотивації ведення здорового життя;
- розвиток життєохоронної функції сім'ї та створення умов для забезпечення здоров'я її членів.

Аналіз медико-демографічної ситуації вказує на необхідність розвитку системи профілактичних заходів, включаючи пропаганду здорового харчування та способу життя. Також важливим є подальший розвиток системи охорони здоров'я, зокрема підвищення якості діагностики, доступності та якості медичної допомоги на рівні місцевих комунальних закладів охорони здоров'я.

Серед проблем, з якими нині зіткнулася територіальні громади у сфері освіти та науки, виокремимо:

- недостатність умов (зокрема, інфраструктурних, законодавчих) для розвитку сфери додаткових освітніх послуг, у бюджетних установах також;
- збереження диспропорції розподілу місць у загальноосвітніх та дошкільних закладах, що характеризується дефіцитом у міських та профіцитом у сільських муніципальних утвореннях;
- відсутність ефективних програм з індивідуальної роботи з обдарованими й успішними дітьми;
- низький рівень охоплення програмами технічного спрямування додаткової освіти;
- нестача та старіння педагогічних кадрів;
- низький рівень взаємодії різнорівневих освітніх закладів один з одним, а також із громадськими організаціями, підприємствами з питань формування та реалізації освітньої політики;
- відсутність рівного доступу до бюджетного фінансування приватних осіб освітніх організацій, що реалізують програми додаткової освіти дітей;
- відсутність дієвих заходів підтримки інноваційних проєктів.

Основна мета розвитку освіти на рівні територіальних громад полягає у створенні комфортного освітнього середовища, яке сприяє виявленню та розвитку потенціалу особистості, формуванню загальноосвітніх та професійних компетенцій, що забезпечують конкурентоспроможність на світовому рівні. Це передбачає адаптацію до інноваційних змін сучасної економіки шляхом створення єдиної освітньо-виховної платформи, яка синхронізує розвиток освітніх установ усіх рівнів.

У дошкільній та загальній освіті на рівні територіальної громади головним завданням є: забезпечення повної доступності дошкільної освіти для дітей віком до 3 років; створення місць у дитячих садках та розвиток альтернативних форм надання послуг дошкільної освіти, таких як сімейні групи, групи короткочасного перебування, консультаційні центри тощо; реалізація адаптованих освітніх програм та створення спеціальних умов для дітей з обмеженими можливостями здоров'я, що включає введення до навчального процесу вузьких спеціалістів, оновлення технологій навчання,

формування ресурсних центрів на базі спеціальних (корекційних) загальноосвітніх установ; збільшення охоплення додатковою освітою дітей, що передбачає створення дитячих технопарків, мобільних кванторіумів, ключових центрів на базі освітніх організацій, що реалізують програми вищої освіти, регіонального центру виявлення та підтримки обдарованих дітей. Також важливим є проведення місцевих заходів, націлених на підвищення мотивації, розкриття та розвиток здібностей і талантів дітей.

Головна мета соціального захисту населення на рівні територіальної громади полягає в підвищенні рівня та якості життя шляхом удосконалення системи соціальної підтримки [3]. Пріоритетні напрями включають:

- адресну соціальну підтримку малозабезпечених громадян;
- підтримку сімей із дітьми;
- забезпечення права кожної дитини жити та виховуватись у сім'ї;
- покращення якості життя громадян старшого віку;
- розвиток недержавного сектору соціального обслуговування;
- забезпечення рівних можливостей для громадян з інвалідністю.

Основні завдання з розвитку сфери фізичної культури та спорту на рівні територіальної громади мають передбачати створення доступних умов для занять фізичною культурою і спортом для різних категорій населення, зокрема через: будівництво малобюджетних спортивних споруд, орієнтованих на розвиток масового спорту; популяризацію роботи дворових інструкторів шляхом забезпечення галузі фізичної культури та спорту професійними кадрами; збільшення кількості громадян, які регулярно займаються фізичною культурою та спортом; забезпечення доступу соціально орієнтованих некомерційних організацій до надання послуг у рамках територіальних програм у галузі фізичної культури та масового спорту [5].

Надзвичайно важливі проекти й ініціативи, які підтримують та реалізують потенціал молодого покоління. Це включає розвиток

існуючих та створення нових молодіжних центрів, клубів та інших установ на території. Їх діяльність націлена на цивільно-патріотичне виховання, культурний розвиток, профілактику девіантної поведінки та успішну соціалізацію молоді. Метою є заохочення інтересу до здорового способу життя, фізичної культури, спорту, навчання та праці.

Отже, результати проведених досліджень щодо проблем місцевого самоврядування в соціальній сфері, а також умови сучасної децентралізації влади дозволили визначити цифровізацію як одну з ключових стратегій ефективного управління розвитком соціальної сфери на рівні територіальної громади [5]. Сучасна інформаційна економіка віддана інноваціям та стимулює ефективну генерацію та реалізацію нових ідей і рішень. Цифровізація соціальних процесів дозволяє подолати багато обмежень у їхньому розвитку, зокрема ті, що пов'язані з обмеженою ресурсною базою, а також сприяє прискоренню процесів розроблення управлінських, нормативних та правових рішень тощо.

Починаючи з 2017 року, спостерігалась велика активність у впровадженні реформ в соціальній сфері, зокрема в галузях медицини, освіти та соціального обслуговування. Були прийняті нові основні закони, які передбачили радикальну перебудову існуючих механізмів функціонування цих секторів [3; 14].

По-перше, це означає зміну організаційно-правової форми установ, перехід від чисто бюджетного статусу до статусу, близького до комунального підприємства. Це надає закладам більше прав у розпорядженні власними коштами, самостійне вирішення питань з формування персоналу, закупівель, стимулювання та інших аспектів.

По-друге, поступово відбувається перехід до нової моделі фінансування, коли кошти в основному не виділяються на утримання закладів, а на оплату послуг, що вони надають. Це передбачає застосування різних формул, таких як «гроші йдуть за споживачем» (пацієнтом, учнем, особою, яка опинилася у складних життєвих обставинах) [9].

По-третє, це упорядкування взаємин між надавачами та отримувачами послуг через впровадження контрактно-договірних

механізмів. Планувалось широке застосування електронних форм взаємодії між сторонами. Також передбачається регулювання взаємин за допомогою типових стандартів, правил та процедур розрахунків, що спростить цей процес. Особлива увага приділяється інтересам отримувачів послуг, зокрема їхнім правам на вибір послуги та провайдера.

По-четверте, це розширення можливостей фінансування, не лише за рахунок бюджетних коштів, але й шляхом користування платними послугами. Закладам соціальної сфери надається більше можливостей для проведення господарської діяльності [2; 6; 15].

Однією з найгостріших проблем є потреба в оптимальній синхронізації двох важливих реформаторських процесів: розвитку соціальної сфери нового якості та децентралізації. Обидва напрямки почали розвиватися майже одночасно. Проте на етапі початкового започаткування реформаторських процесів після 2014 року не був належним чином вивчений механізм виявлення спільних елементів у цих стратегічних напрямках реформ, що особливо гостро відчувається на рівні місцевого самоврядування. Це самоврядування вже отримало і продовжує отримувати додаткові повноваження у розвитку соціальної сфери.

Реформа децентралізації дала органам місцевого самоврядування – об'єднаним територіальним громадам (громадам) та містам нові повноваження у формуванні самостійного бюджету, який тепер не входить до складу районного бюджету. Ці самостійні бюджети отримали значні додаткові джерела надходжень [10].

Також були розширені повноваження управління та регулювання діяльності об'єктів комунальної власності, включаючи ті, що належать до соціальної сфери. Проте досягти повного оптимального розподілу повноважень між державною владою на рівні району та місцевим самоврядуванням не вдалося. Це стосується багатьох аспектів, зокрема розвитку мережі закладів, кадрової і цінової політики, ухвалення рішень щодо різних аспектів фінансування, контролю за використанням ресурсів та інших аспектів.

Районний рівень продовжує залишатися необхідним для вирішення питань, без участі якого громади не можуть самостійно

приймати рішення навіть у тих справах, які потрапляють під їхню компетенцію. Наприклад, громада не може власноруч створити амбулаторію первинної медичної допомоги, оскільки згідно з чинним законодавством така амбулаторія є структурним підрозділом районного центру первинної медичної допомоги. Тип школи також затверджується районним управлінням освіти. Надання послуг соціального обслуговування осіб у складних життєвих ситуаціях також в значній мірі здійснюється через районні територіальні центри соціального обслуговування [3; 7; 16].

Розробка бюджетних запитів та програм з соціальної сфери є складним процесом. Для того, щоб визначити витрати, треба мати чітку цінову основу. Для визначення витрат потрібна чітка цінова база, але нині немає єдиної преїскурантної бази з практично всіма послугами соціальної сфери. Для вибору лікарні або інтернату та оплати цього потрібно пройти тендерну процедуру. Складно знайти обґрунтування при розрахунку планових показників ефективності, якості тощо, що потрібно при підготовці бюджетних запитів стосовно використання бюджетних коштів, коли йдеться про лікування або догляд за хворою людиною [19].

При напруженій фінансовій ситуації в державі, реформа має сприяти залученню місцевих ресурсів. Важливо максимально реалізувати повноваження місцевих громад, дати їм можливість повноцінно брати участь у виконанні соціальних функцій, розвантажити державний бюджет, зняти перепони щодо фінансування послуг соціальної сфери з бюджетів громад, усунути казначейські перешкоди [8].

Суспільство повинно переконатися, що децентралізація надає реальні можливості для вирішення соціальних питань. Ці проблеми стають особливо актуальними в умовах прискореного проведення адміністративно-територіальної реформи. Законодавчі ініціативи з боку найвищих органів влади, включаючи президентські та урядові, взагалі не передбачають існування районної ланки управління. Замість цього передбачається створення округів, які охоплять кілька існуючих районів, і функціонуватимуть на нових принципах. У їхній сфері повноважень не буде прямого регулювання закладами освіти,

медицини, соціальних послуг. Управління цими закладами повністю перейде до органів самоврядування, громад і міст. Рішення щодо реалізації соціальних функцій у ситуаціях, коли рівень громади недостатній, має здійснюватися через пряму співпрацю між цими громадами. Наприклад, кілька громад можуть спільно утримувати лікарні, інтернатні заклади, ліцеї та інші установи за рахунок своїх бюджетів та на умовах договірної співпраці [13].

З метою налагодження процесу спільного утримання закладів соціальної сфери кількома громадами існує відповідна законодавча база. Механізм бюджетних трансфертів між бюджетами місцевого самоврядування забезпечується Бюджетним кодексом. Закон про співробітництво громад, ухвалений у 2014 році, створює правову основу для спільного утримання закладів соціальної сфери. Однак процес такого співробітництва ще не набув необхідного досвіду і не розповсюдився на місцях. Проблема полягає у недостатній відпрацьованості організаційно-правових форм, які можуть бути в основі для створення спільних структур, яким делегуються окремі частини повноважень кожної громади.

У результаті нашого дослідження ми приходимо до висновку, що застосування організаційно-правових форм може мати два напрями. Перший – це утворення спільних комунальних підприємств, учасниками яких можуть бути одна чи кілька громад майбутнього округу. У цьому випадку органи місцевого самоврядування створюють економічний суб'єкт, який отримує повноваження для вирішення спільних завдань. Другий – це утворення об'єднань вже існуючих комунальних установ. Форми таких об'єднань визначені Господарським кодексом України і включають корпорації, консорціуми та концерни [1; 4; 12].

Перший варіант – утворення спільних комунальних підприємств, – має ряд очевидних переваг. По-перше, це високий рівень відповідальності, оскільки підприємство несе відповідальність за власні фінансові операції та повинно утримуватися в межах прибутковості. Крім того, такі підприємства можуть створити команду спеціалістів, які мають професійні навички у вирішенні конкретних завдань. Вони також можуть оптимізувати ряд

процесів, таких як закупівля ресурсів та інвестиційні аспекти. Ці підприємства можуть бути ключовою структурою для полегшення перехідного періоду від районних до окружних умов. Наприклад, в медицині вони можуть взяти на себе функції, які зараз здійснюються районними центрами первинної медичної допомоги, і поступово передати їх медичним амбулаторіям громад. У сфері освіти вони можуть допомогти у перепрофілюванні ряду закладів, таких як інклюзивні школи, для максимального забезпечення навчання дітей в школах громад. Щодо соціальних послуг, такі підприємства можуть розгорнути програми соціального замовлення, залучаючи різних надавачів послуг, включаючи приватних, громадські та релігійні організації, замість районних монополій [11].

За другим підходом, ми пропонуємо створення об'єднань. Цей підхід ґрунтується на угодах між комунальними установами кожної громади про створення корпорації, яка отримує делеговані повноваження для централізованого регулювання діяльності кожного учасника. На відміну від першого варіанту, де утворюється спільне комунальне підприємство, тут зберігається централізоване регулювання, що частково відтворює функції ліквідованого району. Ця форма може бути більш зрозумілою та адекватною для громад, які ще не мають великого досвіду у реалізації своїх функцій, особливо в період після запровадження нової адміністративно-територіальної системи. Корпорація тимчасово замінить районну ланку управління, проте вона не буде органом регулювання. Управлінська бюрократія корпорації буде під стратегічним контролем учасників угоди, хоча громади-засновники не повинні втручатися у поточні управлінські процеси. Після того, як корпорація виконає свої функції з розмежування повноважень колишнього району та громад, її можна буде замінити кількома спеціалізованими комунальними підприємствами [2; 6].

У цьому контексті можна розглядати і форму об'єднань, відому як консорціум. Це тимчасове об'єднання за статутом для досягнення спільної господарської мети (наприклад, налагодження роботи структур загальноокружного значення, таких як лікарні, коледжі, інтернати, впровадження цільових програм, інноваційних

проектів тощо). Консорціум використовує кошти, які надають його учасники, централізовані ресурси, що виділяються на фінансування відповідної програми, а також кошти з інших джерел, згідно з його статутом. Після досягнення мети його створення консорціум припиняє свою діяльність.

Не можна виключати раціональність використання ще однієї форми об'єднання – концерну. Це статутне об'єднання, засноване на фінансовій залежності всіх учасників від одного або групи учасників об'єднання, із централізацією функцій розвитку, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності. Учасники концерну делегують йому частину своїх повноважень, включаючи право представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями. Об'єднання у вигляді концерну має сенс у випадках, коли в окрузі є одне або кілька достатньо великих міст, які є набагато потужнішими, ніж решта громад [3; 9].

Говорячи про перерозподіл функцій і повноважень у соціальній сфері через реформу децентралізації, важливо розглядати можливість виведення частини цих функцій і повноважень з адміністративної опіки і передачі їх у сферу чисто ринкових відносин. Це передбачає можливість взаємодії на рівних засадах приватного фінансування та використання коштів місцевих бюджетів громад.

Проблема співучасті громадян в оплаті за послуги у соціальній сфері є актуальною через обмежені можливості бюджетного фінансування. Це питання регулярно обговорювалося під час підготовки реформ, але адекватного механізму не створено ні в медицині, ні в освіті, ні в сфері соціальних послуг. У сфері охорони здоров'я запропонована система співоплати не була впроваджена через неузгодженість з конституційними нормами, що призвело до майже повної платності за медичні послуги. У середній та дошкільній освіті питання щодо цивілізованого вирішення питання платності фактично не було вирішено, хоча батьківські внески сприймаються як необхідна частина фінансування. У сфері надання соціальних послуг реформа полягала у встановленні порогу доходів, коли починається платність [18].

На нашу думку, вирішення цього питання може базуватися на кількох можливих підходах. Один з найбільш універсальних – це пропорційна оплата, коли чітко встановлюються пропорції між внесками держави, місцевої влади і самого споживача послуг, і кожен знає, скільки це йому коштуватиме. Зазвичай така система супроводжується різними механізмами підтримки для малозабезпечених: цільові субсидії з бюджету, цільові кредити під низькі відсотки (наприклад, під операцію), оплата «особистої» частки за рахунок спонсорських фондів і т.д. Самостійно або в поєднанні з першою може діяти і система порога платності, коли платять пропорційно своїм доходам, а найменш заможні взагалі не платять. Така система часто наштовхується на необхідність постійної верифікації цих доходів, і для України, де нині немає податкового порядку, її впровадження може призвести до ще більшої несправедливості. Наприклад, додаткові консультації і харчування в лікарнях, додаткові уроки, краще ніж середнє забезпечення комп'ютерною технікою, приділення більшої часу на догляд ніж за стандартом і т.п [5; 10].

Також використовуються підходи, що ґрунтуються на створенні «пулів» для оплати, де збираються внески, а потім з загальних фондів робляться виплати особам, які потребують допомоги. В цілому такі системи базуються на соціальному або комерційному страхуванні - медичному, страхуванні витрат на догляд, як, наприклад, у Німеччині [3; 7;14].

У нашій країні всі ці підходи мали своє застосування лише частково. Проте, не вистачало системності та послідовності у їх широкому впровадженні. З огляду на соціальну важливість цього питання, його слід вирішувати швидко і ефективно, причому з врахуванням думки суспільства. Можливо, навіть варто надати громадам у районах право застосовувати свої особливості у виведенні ряду соціальних функцій із сфери повноважень органів місцевого самоврядування, а також реалізувати ці функції через чисто ринкові механізми.

Висновки. Для успішного забезпечення управління розвитком соціальної сфери на рівні територіальних громад необхідно перейти

від традиційного підходу, спрямованого на вирішення поточних проблем, до програмно-проектного, який враховує специфіку кожного регіону та галузі та просуває цифровізацію. Важливо вдосконалювати інформаційно-управлінську систему, яка створює умови для активізації бізнесу, громадянського суспільства та розвитку соціальної сфери територіальних громад.

Помітним є те, що реформування соціальної сфери і реформа децентралізації тісно взаємопов'язані. Ми вважаємо, що необхідно провести детальний аналіз всіх функцій і повноважень, які наразі належать районним органам у галузі соціальної сфери. Потрібно чітко визначити, які з цих функцій можна передати безпосередньо громадам, які можуть бути делеговані органам, що базуються на різних формах співпраці громад, а які можуть бути виведені з адміністративного управління і передані на управління через ринкові механізми.

Нами пропонуються варіанти організаційно-правових форм, тобто два можливих напрями створення спільних структур для управління соціальною сферою. Перший напрям полягає у створенні спільних комунальних підприємств, які можуть бути засновані різними громадами майбутнього округу чи повіту. Органи місцевого самоврядування створюють такий господарюючий суб'єкт для спільного розв'язання певних завдань.

Другий напрям передбачає створення об'єднань уже існуючих комунальних установ в громадах. У цьому випадку зберігаються повноваження централізованого регулювання, що в певній мірі нагадує структуру районного рівня. Така форма може бути більш зрозумілою та адекватною для громад, які мають обмежений досвід у вирішенні своїх функцій.

У контексті реформи децентралізації і перерозподілу функцій у соціальній сфері, важливо розглядати можливість виведення певних функцій та повноважень з адміністративного контролю і передати їх у сферу ринкових відносин. Це означає, що частину обов'язків, які традиційно були віднесені до сфери державного управління, можна передати на ринок і дозволити приватному сектору або неприбутковим організаціям забезпечувати ці послуги на паритетних засадах.

Цей підхід передбачає можливість взаємодії між приватним фінансуванням та коштами, виділеними з місцевих бюджетів громад. Це може сприяти більш ефективному використанню ресурсів, розвитку конкуренції та підвищенню якості наданих соціальних послуг.

Стаття надійшла до редакції: 22.01.24

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

У статті визначено одним з пріоритетів розвитку української держави – фундаментальну реформу системи управління. В контексті сучасних викликів та тенденцій публічне управління соціальною сферою в територіальних громадах України стає дедалі більш актуальним. Проаналізовано особливостей публічного управління соціальною сферою в територіальних громадах України, зокрема вивчення теоретичних і практичних аспектів організації та здійснення соціальних послуг, а також їх впливу на якість життя громади. Визначено, що завдання та мета муніципальної влади полягають у задоволенні всіх потреб місцевого співтовариства шляхом застосування публічно-владних заходів, використання місцевих ресурсів та забезпечення контролю. Наголошено на тому, що головна мета соціального захисту населення на рівні територіальної громади полягає в підвищенні рівня та якості життя шляхом удосконалення системи соціальної підтримки, в контексті чого були виокремлені пріоритетні напрями. Результати проведених досліджень щодо проблем місцевого самоврядування в соціальній сфері, а також умови сучасної децентралізації влади дозволили визначити цифровізацію як одну з ключових стратегій ефективного управління розвитком соціальної сфери на рівні територіальної громади. Визначено, що однією з найгостріших проблем є потреба в оптимальній синхронізації двох важливих реформаторських процесів: розвитку соціальної сфери нового якості та децентралізації.

У результаті дослідження був зроблений висновок, що застосування організаційно-правових форм може мати два напрями. Перший - це утворення спільних комунальних підприємств, учасниками яких можуть бути одна чи кілька громад майбутнього округу. Другий – це утворення об'єднань вже існуючих комунальних установ. В межах перерозподілу функцій і повноважень у соціальній сфері через реформу децентралізації, було розглянуто можливість виведення частини цих функцій і повноважень з адміністративної опіки і передачі їх у сферу чисто ринкових відносин. Узагальнено, що для успішного забезпечення управління розвитком соціальної сфери на рівні територіальних громад необхідно перейти від традиційного підходу, спрямованого на вирішення поточних проблем, до програмно-проектного, який враховує специфіку кожного регіону та галузі та просуває цифровізацію. Наголошено на важливості вдосконалення інформаційно-управлінської системи, яка створює умови для активізації бізнесу, громадянського суспільства та розвитку соціальної сфери територіальних громад.

Ключові слова: соціальна сфера, управління розвитком, громадянське суспільство, територіальна громада, цифровізація, реформування, децентралізація, муніципальна влада, місцеве самоврядування.

Received: 22.01.24

References

1. Vlasiuk, O.S. (2016). Sotsialno-ekonomichni rozvytok rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii vlady: vyklyky, zahrozy, novi mekhanizmy [Socio-economic development of the regions of Ukraine in conditions of decentralization of power: challenges, threats, new mechanisms]. *Rehionalna ekonomika – Regional economy*, 3, (pp. 5-9) [in Ukrainian].
2. Hrynenko, A. (2003). *Sotsialna polityka [Social policy]*. Kyiv : KNEU [in Ukrainian].
3. Hrynchyshyn, I.M. (2017). Ryzky ta perspektyvy zabezpechennia efektyvnoho nadання sotsialnykh posluh v umovakh pohlyblennia finansovoi

detsentralizatsii (na prykladi Lvivskoi oblasti) [Risks and prospects of ensuring the effective provision of social services in the conditions of deepening financial decentralization (on the example of Lviv region)]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 6. Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5657> [in Ukrainian].

4. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y terytorialnoi orhanizatsii vid 01.04.2014 r. No. 333-r. [The concept of reforming local self-government and territorial organization: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 No. 333-r.]. (2014). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].

5. Kravchenko, M. (2014). Mekhanizmy detsentralizatsii sotsialnykh posluh v Ukraini [Mechanisms of decentralization of social services in Ukraine]. *Naukovyi visnyk «Demokratychnе vriaduvannia» – Scientific Bulletin «Democratic governance»*, 14. Retrieved from: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf [in Ukrainian].

6. Kraulik, P., & Railand, H. (2014). Prohramno-tsilovyi metod biudzhetuвання u federalnii zemli Hessen, Nimechchyna [Program-target method of budgeting in the federal state of Hessen, Germany]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 11, (pp. 7-16) [in Ukrainian].

7. Lazor, O. (2009). Instytuttsionalizatsiia publichnoi samovriadnoi vlady v Ukraini [Institutionalization of public self-government in Ukraine]. Lviv [in Ukrainian].

8. Larina, R., Vladzmyrskyi, A., & Baluieva O. (2008). *Derzhavnyi mekhanizm zabezpechennia informatyzatsii systemy okhorony zdorovia [The state mechanism for ensuring the informatization of the health care system]*. V. Dorofienko (Ed.). Donetsk [in Ukrainian].

9. Novikov, V.M. (2006). Prohramnyi biudzhет: mizhnarodnyi dosvid i ukrainska praktyka [Program budget: international experience and Ukrainian practice]. *Demografiia i sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, 2(27), (pp. 50-61) [in Ukrainian].

10. Novikova, O.F., & Lohachova, L.M. (2017). Osoblyvosti finansuvannia sotsialnoi infrastruktury v protsesi biudzhетnoi detsentralizatsii [Peculiarities of social infrastructure financing in the process of budgetary decentralization]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu – Economic Bulletin of Donbass*, 1(47), (pp. 4-12) [in Ukrainian].

11. Shults, S.L. (2018). *Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finansovoi detsentralizatsii [Development of the so-*

cial sphere of territorial communities in conditions of administrative and financial decentralization]. Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy». Retrieved from: <http://ird.gov.ua/irdp/p20180101.pdf> [in Ukrainian].

12. Semenikhina, O.V., Kharchenko, I.I., & Shyshenko, I.V. (2021). Tsyfrovizatsiia yak osnova vdoskonalennia orhanizatsiino-pravovho zabezpechennia upravlinnia rozvytkom sotsialnoi sfery na rivni terytorialnoi hromady. Publichne upravlinnia ta adminstruvannia v Ukraini [Digitization as a basis for improving the organizational and legal management of the development of the social sphere at the level of the territorial community]. *Mekhanizmy publichnoho upravlinnia – Mechanisms of public administration*, 26, (pp. 62-66) [in Ukrainian].

13. Libanova, E.M. (2012). *Sotsialni rezultaty derzhavnykh proham: teoretyko-metodolohichni ta prykladni aspekty otsyniuvannia [Social results of state programs: theoretical-methodological and applied aspects of assessment]*. Uman: Vydavets «Sochynskyi» [in Ukrainian].

14. Vakulenko, V. (2007). *Upravlinnia rozvytkom mista [City development management]*. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2007. 389 s. [in Ukrainian].

15. Khozhylo, I.I. (2015). Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok hromad v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Socio-economic development of communities in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Publichne adminstruvannia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 13. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/19.pdf) [in Ukrainian].

16. Iaroshenko, I.V., & Semyhulina, I.B. (2016). Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok terytorialnykh hromad v umovakh finansovoi detsentralizatsii [Socio-economic development of territorial communities in conditions of financial decentralization]. *Problemy ekonomiky – Problems of the economy*, 4, (pp. 67-76) [in Ukrainian].

17. Hans de Bruijn Managing performance in the Public sector. (2008). *Public Administration*, 86(3), (pp. 863-865). Retrieved from: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2008.00751_3.x [in English].

18. Svistunov, O., Panchenko, A., Stadnyk, M., & Li, M. (2020). Strategic management of intellectual capital of the enterprise in the framework of informatization of the economy. *Academy of Strategic Management Journal*, 19, 1. Retrieved from: <https://www.abacademies.org/articles/Strategic-management-of-intellectual-capital-of-the-enterprise-in-the-framework-of-informatization-of-the-economy-1939-6104-19-1-488.pdf> [in English].

19. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2019). Realizatsiia mekhanizmu derzhavnoi pidtrymky rehionalnoho rozvytku na prykladi Mykolaivskoi oblasti [Implementation of state support mechanisms for regional development on the example of Mykolaiv oblast]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, 5, (pp. 645-668). Retrieved from: <https://doi.org/10.34132/pard2019.05.09> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Віталій Гордієнко, аспірант Державного університету «Житомирська політехніка», м. Житомир, Україна. E-mail: vmgordiienko@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0009-8624-4594>.

Vitalii Hordiienko, PhD-student at the State University of Zhytomyr Polytechnic, Zhytomyr, Ukraine. E-mail: vmgordiienko@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0009-8624-4594>.

Hordiienko, V. (2024). Public management of the social sphere in territorial communities of Ukraine. *Public Administration and Regional Development*, 24, 466-486. <https://doi.org/10.34132/pard2024.24.07>