

ОЦІНКА ПЛАНІВ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ: «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ»

Аналітична доповідь
Грудень 2022р.



ОЦІНКА ПЛАНІВ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ: «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ»

Ольга ПИЩУЛІНА,
провідний експерт соціальних та гендерних програм Центру Разумкова

Війна та запровадження воєнного стану в Україні стало викликом для всіх сфер і особливо для соціальної сфери. Наразі перед країною стоїть непросте завдання — забезпечити якісну державну політику у сфері соціального захисту населення в умовах широкомасштабної військової агресії та на шляху держави до повноправного членства в Європейському Союзі.

Основні проблеми соціальної сфери, що стали наслідком війни:

- ✓ зростання навантаження на систему соціальної підтримки та соціального страхування населення через постійне збільшення числа громадян, які потребують отримання соціальних, реабілітаційних послуг та виплат, за одночасного зменшення надходжень до державного, місцевого бюджетів та фондів загальнообов'язкового пенсійного та соціального страхування;
- ✓ ускладнення верифікації інформації про фактичне число як дорослих, так і дітей, які потребують соціального захисту та підтримки;
- ✓ руйнування об'єктів соціальної інфраструктури, втрата доступу до особистих справ бенефіціарів соціальної підтримки;
- ✓ спеціалісти сфери соціальної підтримки населення також стають вимушеними переселенцями, що впливає на обслуговування населення;
- ✓ система соціальної підтримки не встигає адаптуватися до значних міграційних

рухів громадян, зміною активної лінії ведення бойових дій та зміни переліку тимчасово окупованих територій, що, серед іншого, ускладнює здійснення соціальних, страхових та пенсійних виплат громадянам;

- ✓ емоційний розпач громадян від нерозуміння своїх соціальних прав і зобов'язань під час війни;
- ✓ недостатнє покриття громад мережею закладів, які надають соціальні, реабілітаційні послуги під час війни, особливо на територіях масового перебування переселенців;
- ✓ унеможливлення отримання громадянами України, які проживають у зоні активних бойових дій чи біля неї, на тимчасово непідконтрольних територіях України, належних їм виплат та соціальних послуг;
- ✓ поглиблення вразливості маломобільних груп населення від початку війни.

Руйнівний вплив війни на національну економіку та життя людей вимагає максимально ефективних підходів до відновлення України, реальних планів подальших дій. 21 квітня 2022р. Президентом України було оприлюднено Указ «Про питання національної Ради з відновлення України від наслідків війни» №266. (Національна рада з відновлення є консультативно-дорадчим органом при Президентові України). Відповідно до завдань Національної ради в рамках 24 робочих груп¹ розпочато роботу над проектами розділів плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України.

¹ Робочі групи. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>.

Головним завданням Національної ради визначено розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, який, зокрема, передбачатиме відновлення і розбудову транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах унаслідок війни. А також визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди; підготовка стратегічних ініціатив, проектів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА У ПЛАНІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ: БАЧЕННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ»

Робоча група з розробки Плану післявоєнного відновлення напрацювала і представила пропозиції, які були оприлюднені².

Стратегічні цілі соціальної політики в Україні³:

- ✓ створення механізму задоволення потреб осіб та сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- ✓ реформування підходів до застосування прожиткового мінімуму в Україні, який має визначати ризик потрапляння громадянина за межу бідності, і використовуватися для визначення розміру універсальної соціальної допомоги;
- ✓ запровадження другого рівня пенсійної системи;
- ✓ створення ефективної та прозорої системи адміністрування та розподілу гуманітарної допомоги до кінцевого споживача.

Головна мета післявоєнного відновлення:

- ✓ формування нової моделі соціальної політики в Україні, яка має «відповідати принципам і стандартам соціальної політики Європейського Союзу, передбачати, зокрема, конкретні дії щодо підвищення якості життя громадян, протистояти негативним демографічним змінам, сприяти скороченню рівня бідності в державі, гуртувати людей до співпраці та партнерства, долати дискримінацію в усіх її формах і проявах, враховуючи при цьому фінансові можливості держави»⁴.

Проект Плану відновлення за напрямом «Соціальний захист» містить три завдання і п'ять цілей нової соціальної політики:

Завдання 1.

«Соціальна підтримка малозабезпечених та осіб, які потрапили у складні життєві обставини»

Загальна ціль I: Соціальні послуги підлягають систематичному аналізу для підвищення ефективності надання їх населенню

Загальна ціль II: Perezавантаження системи соціальної підтримки у вигляді інтегрованої та уніфікованої моделі надання соціальних виплат і соціальних послуг

Завдання 2.

«Пенсійне забезпечення та соціальне страхування. Стимулювання населення до накопичення»

Загальна ціль III. Функціонування прозорої і ефективної системи пенсійного та соціального страхування

Завдання 3.

«Фінансова політика у соціальній сфері»

Загальна ціль IV. Прозорість та повнота документів планування та звітування є достатньою для ефективного ухвалення управлінських рішень та аналізу ефективності різних інструментів соціальних видатків допомог для досягнення цілей політик

Загальна ціль V. Соціальні зобов'язання держави відповідають її фінансовим можливостям

² До складу робочої групи входять члени Національної ради з відновлення України, а також інші представники, зокрема представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, провідні вітчизняні та іноземні фахівці, експерти у відповідних сферах. Організаційно-технічне забезпечення діяльності Ради здійснюють Секретаріат Кабінету Міністрів та Офіс Президента. Інформаційно-аналітичне забезпечення робочих груп Національної ради з відновлення України від наслідків війни здійснюватиме Офіс реформ Кабінету Міністрів відповідно до Постанови КМУ «Про внесення змін до пункту 3 Положення про Офіс реформ» №518 від 3 травня 2022р.

³ Проект Плану відновлення України Матеріали робочої групи «Соціальний захист», <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/social-protection.pdf>.

⁴ Там само.

Головний акцент зроблено на тому, що треба привести соціальні зобов'язання до бюджетних можливостей. Це є одним із найважливіших пунктів усього плану.

Водночас, робоча група звертає увагу на те, що Україна на шляху до членства в ЄС, формуючи нову соціальну політику має керуватися основоположними принципами функціонування ЄС, передусім, принципом **«нероздільності соціального та економічного прогресу»**.

Цей принцип означає неможливість і неприпустимість досягнення одного на шкоду іншому. Таким чином, соціальна політика держави закладає принципи і культуру взаємоповаги як між людьми, так і між людьми та інституціями, як державними, так і приватними, що повністю відповідає баченню Європейської комісії з підтримки політик держав-членів у сфері соціального

залучення (безбар'єрності) та соціального захисту.

З цього випливає, що як **завдання соціальної політики з підтримки населення не має ставати на шляху відновлення та розвитку економіки, так і економічний розвиток не має ставати самоціллю.**

НАПРАЦЮВАННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ», ЗАВДАННЯ 1, ЦІЛІ 1-2

Експертів, науковців, громадськість і бізнес закликано взяти участь у коментуванні розділів плану заходів.

У цьому аналітичному матеріалі наводяться деякі оцінки та коментарі завдань і цілей, представлених у проекті Плану відновлення країни за напрямом «Соціальний захист».

Завдання 1. СОЦІАЛЬНА ПІДТРИМКА МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИХ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРАПИЛИ У СКЛАДНІ ЖИТТЄВІ ОБСТАВИНИ.

Загальна ціль I: Систематичний аналіз соціальних послуг для підвищення ефективності їх надання

Загальна ціль II: Перезавантаження системи соціальної підтримки у вигляді інтегрованої та уніфікованої моделі надання соціальних виплат і соціальних послуг

Пропозиції Робочої групи

Проектом Плану відновлення України передбачено, що *«визначений Президентом України курс на «перезавантаження країни» у післявоєнний час надає шанс переглянути складові існуючої застарілої, і як виявилось, вразливої до масштабної кризи соціальної системи»*. Матеріали робочої групи наголошують на тому, що в країні досі діє *«екстенсивна соціальна політика, практику якої Україна успадкувала від*

радянських часів: чим більше пільг, дотацій і соціальних переваг надано громадянам, тим кращим вважався прояв турботи держави про своїх громадян». При цьому *«очевидною є недостатня адресність та ефективність використання коштів, відсутність пріоритизації видатків, що розпорошує ресурси та не дозволяє вирішити проблеми бенефіціарів»*.

«Визначений Президентом України курс на «перезавантаження країни» у післявоєнний час надає шанс переглянути складові існуючої застарілої, і як виявилось, вразливої до масштабної кризи соціальної системи» оскільки в країні існує «постійно зростаюча кількість неструктурованих, малозрозумілих пільг, дотацій і соціальних переваг, не підкріплених фінансовою спроможністю держави»⁵.

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Назва акта	Зміст
Проект Закону України щодо запровадження універсальної соціальної допомоги як основного засобу подолання бідності та реагування на складні життєві обставини	Запровадження універсальної соціальної допомоги з урахуванням перевірки майнового та матеріального стану (Means test) та узгодження системи соціальних послуг, які прив'язані до такої універсальної соціальної допомоги
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю	Забезпечення на належному рівні, з урахуванням досвіду країн ЄС, реалізацію особами з інвалідністю права на працю, і запровадження загальної системи рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності

⁵ Там само.

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Назва акта	Зміст
Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження дозвільних процедур та контролю у сфері надання соціальних послуг»	Встановлення вимог до діяльності суб'єктів господарювання, які надають соціальні послуги, на рівні закону; ✓ подання суб'єктами господарювання, які надають соціальні послуги, декларації провадження господарської діяльності у сфері соціальних послуг, якою суб'єкт господарювання повідомляє про відповідність умов провадження ним господарської діяльності вимогам законодавства; ✓ здійснення державного контролю за діяльністю надавачів соціальних послуг; ✓ встановлення повноважень центрального органу виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері надання соціальних послуг.
Проект Закону України щодо трансформації бюджетних установ та запровадження фінансування соціальних послуг за принципом „гроші ходять за людиною”	Встановлення умов для фінансової та управлінської автономії надавачів соціальних послуг комунального сектору шляхом перетворення їх на комунальні некомерційні підприємства, визначення нових механізмів фінансування соціальних послуг, зокрема за принципом «гроші ходять за людиною»
Проект Соціального кодексу	Перезавантаження системи соціальної підтримки, що базуватиметься на змінах у системі та принципах надання соціальних виплат і соціальних послуг з урахуванням змін у підходах щодо моделі фінансування соціальної сфери, з урахуванням особливостей, пов'язаних зі спеціальним правовим статусом окремих бенефіціарів (ветерани, чорнобильці, внутрішньо переміщені особи та ін.)

Ризики досягнення цілі:

Організаційний: Недостатність кадрів, які мають здійснювати оцінку потреб і розробляти реєстр, та їх некомпетентність

Політичний: Несвоєчасне запровадження реєстрів

Соціальний: Опір суспільства до запроваджених змін

Фінансовий: Недостатність фінансування

ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

Слід звернути увагу на те, що тези проекту Плану відновлення про застарілість, недостатню адресність та екстенсивність соціальної політики не повною мірою відповідають дійсності. Реформування системи соціального захисту України відбувається вже тривалий час⁶. Прискорені темпи реформування спостерігалися упродовж 2014–2021рр., коли система соціального захисту зазнала радикального реформування, в т.ч. докорінного реформування зазнала система надання пільг, адресність надання соціальної допомоги⁷, відбулося реформування системи надання соціальних послуг.

Зокрема реформа соціального сектору розпочалася після впровадження у країні

масштабної територіально-адміністративної реформи, яка призвела до децентралізації влади. Тим самим було запроваджено, за визначенням провідних міжнародних установ, «*перехід до стандартів європейської системи соціального обслуговування з інтегрованим підходом до надання соціальних послуг відповідно до принципів, які просуває Європейська соціальна хартія*»⁸.

Останніми роками низка міжнародних організацій надавала підтримку Уряду України для впровадження адекватної політики та розробки нормативно-правової бази для забезпечення доступу до соціальних послуг та покращення їх якості для усіх громадян, які цього потребують, а особливо для найбільш уразливих. Як зазначають дослідження UNICEF, поліпшення надання соціальних

⁶ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – Центр громадської експертизи, 2009р., https://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf.

⁷ Соціальна сфера – реформи в дії, <https://www.kmu.gov.ua/news/socialna-sfera-reformi-v-diyi>.

⁸ Проект: Спільно. Соціальні послуги для сімей у громаді. – Соціальна синергія, UNICEF, https://www.unicef.org/ukraine/media/9741/file/%D0%A1%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0_3.pdf.

послуг пов'язані з реформою системи соціального захисту⁹.

Проте в системі соціального захисту дійсно склалася непроста ситуація. Українська система соціального захисту ґрунтується на двох типах дій: виплата грошової допомоги (багатодітним, малозабезпеченим сім'ям, соціальні стипендії для студентів та інше), а також надання соціальних послуг. Відповідно до нової редакції Закону України «Про соціальні послуги», який набув чинності 1 січня 2020р., **соціальні послуги** спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків та надаються особам і сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Тобто йдеться про соціальні профілактику, підтримку та обслуговування.

ЧИННИКИ, ЩО МОЖУТЬ ЗУМОВИТИ СКЛАДНІ ЖИТТЄВІ ОБСТАВИНИ¹⁰:

- (а) похилий вік;
- (б) часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті;
- (в) невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування;
- (г) психічні та поведінкові розлади, в т.ч. внаслідок вживання психоактивних речовин;
- (ґ) інвалідність;
- (д) бездомність;
- (е) безробіття;
- (є) малозабезпеченість особи;
- (ж) поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків;
- (з) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини;
- (и) втрата соціальних зв'язків, у т.ч. під час перебування в місцях позбавлення волі;
- (і) жорстоке поводження з дитиною;
- (ї) насильство за ознакою статі;
- (й) домашнє насильство;
- (к) потрапляння в ситуацію торгівлі людьми;
- (л) шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Соціальні послуги: вплив децентралізації

Нагадаємо, в Україні зміни, що відбувалися у наданні соціальних послуг, безпосередньо пов'язані з процесом децентралізації. Упродовж 2015-2021рр. відбулися відчутні зрушення в територіальній, адміністративній та фінансовій площині, а реформі децентралізації неодноразово називали однією з найуспішніших у країні.

Громади, які скористалися процедурою добровільного об'єднання, отримали значні повноваження та ресурси і в більшості демонструють безпрецедентні досягнення в облаштуванні транспортної і соціальної інфраструктури, наданні адміністративних послуг, оптимізації видатків. Результати також підтверджуються громадською думкою: соціологічні дослідження три роки поспіль фіксують близько 40% респондентів, які бачать покращення у своїх населених пунктах, проти 5%, які стверджують, що стало гірше¹¹.

Проте слід визнати, **що сфера соціального захисту не була пріоритетним напрямом державної політики останніми роками.** Йдеться і про фінансування самої інфраструктури, матеріального забезпечення, зарплатного фонду. Під час децентралізації повноваження з надання соціальних послуг населенню передано з центрального рівня на місцевий, тобто — територіальним громадам з метою максимального наближення до отримувачів цих послуг. Держава відмовилася фінансувати повноваження громад у сфері соцзахисту, віддавши 60% податку з доходів фізичних осіб на місця. Хоч у 2012-2013рр. із державного бюджету виділялися кошти у вигляді дотації місцевим бюджетам на утримання фахівців із соціальної роботи.

Наразі, в умовах війни, надання соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів — фінансування забезпечують ОТГ і відповідають безпосередньо органи місцевого самоврядування. Згідно із Законом «Про соціальні послуги», налічується 17 базових соціальних послуг (ст.16). Кожна громада зобов'язана надавати їх за

⁹ Кращі практики Надання соціальних послуг на базі громади для дітей в Україні. — UNICEF, https://www.unicef.org/ukraine/media/16701/file/UNICEF_Report_2021_ukr.pdf.

¹⁰ Закон України «Про соціальні послуги».

¹¹ Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати четвертої хвилі соціологічного дослідження. — КМІС, 2019р., https://kiis.com.ua/materials/pr/20191103_decentralisation/decentr_ukr.pdf.

відповідним соціальним стандартом, який затверджує Міністерство соціальної політики. Кожна громада створює відповідний заклад — «фронт-офіси» територіальної громади (територіальний центр чи центр соціальних служб) — або закуповує потрібну послугу в інших громад. Таким чином змінився розподіл повноважень центральних і місцевих органів влади, а також встановлена система соціальних послуг та її учасників, етапи визначення потреб, планування, організації та фінансування соціальних послуг.

Особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану

Війна вплинула на всіх громадян країни — вразливість стала категорією, актуальною для всіх; значно зросла частка людей, які потребують допомоги соціальних працівників, а також інших видів підтримки: організаційної, фінансової, майнової та іншої, з боку територіальних громад, де вони проживають або тимчасово перебувають.

У органів місцевого самоврядування і комунальних установ є зобов'язання, які вони мають виконувати навіть в умовах війни. Війна показала здатність територіальних громад діяти в екстремальних умовах, виконувати свої функції з доставки основних товарів і послуг, що дозволило частково пом'якшити негативні наслідки військового стану.

Наразі життєзабезпечення країни значною мірою забезпечується самоорганізацією місцевих громад. Громади взяли на себе більшу частину гуманітарних та соціально-економічних завдань, приймаючи потік біженців з перших днів війни та забезпечуючи оборону країни в системі територіальної оборони. Органи місцевого самоврядування мобілізують і використовують усі ресурси громади — людські, земельні, майнові. Навіть ті громади, що перебувають у тимчасовій окупації, змогли мобілізувати резерви, налаштувати логістику.

Проте, у зв'язку з бойовими діями, значна частина громадян зіткнулися з проблемою отримання якісних соціальних послуг. Під час спеціального правового режиму — воєнного стану, змінився режим надання послуг¹². Відповідно до Закону «Про соціальні послуги» одним із чинників, що можуть зумовити складні життєві обставини, є шкода, завдана бойовими діями, збройним конфліктом чи тимчасовою окупацією. Органи місцевого самоврядування в рамках законів і Конституції України мають право самостійно визначати особливості організації та надання соціальних послуг в умовах воєнного стану.

З квітня 2022р. за ініціативою Міністерства соціальної політики Уряд спростив механізм надання соціальних послуг. Суть цих змін у тому, щоб людина якомога швидше отримала необхідну допомогу.

Постановою КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» №560 від 7 травня 2022р. врегульоване питання надання соціальних послуг особам, які опинились у складних життєвих обставинах, екстрено (кризово) в умовах воєнного стану.

Запровадження режиму екстреного (кризового) надання послуг¹³ дозволило ухвалювати рішення про надання соціальних послуг протягом доби¹⁴. Рішення про екстрене (кризове) надання послуг ухвалюють за однією заявою громадянина і вже

після влаштування до закладу, працівники допомагають, якщо потрібно, відновити документи, що посвідчують особу, та вирішити інші проблемні питання людини. Такі рішення можуть ухвалювати і безпосередньо надавачі соціальних послуг, якщо місцеві органи влади делегують їм такі повноваження. Таким чином соціальні працівники отримали можливість менше витрачати часу на опис випадку, складання акта тощо. За механізмом екстрено (кризово) можуть надаватися різні соціальні послуги — догляд вдома та стаціонарний догляд, надання притулку, консультування, соціальний супровід сімей з дітьми, натуральна допомога та інші.

¹² Згідно з Указом Президента України №65 від 24 лютого 2022р. в Україні запроваджено воєнний стан у відповідь на початок військових дій.

¹³ Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження форми акта про надання повнолітній особі соціальних послуг екстрено (кризово)» №135 від 18 квітня 2022р. доопрацьовується за зауваженнями Міністерства юстиції, після чого акт буде повторно подано на державну реєстрацію.

¹⁴ Надання соціальних послуг регулюється Законом «Про соціальні послуги», яким встановлено, що надання соціальних послуг здійснюється шляхом ведення випадку, що включає низку етапів (аналіз заяви, оцінювання потреб, визначення середньомісячного сукупного доходу заявника, прийняття рішення, розроблення індивідуального плану, укладення договору, виконання договору, здійснення моніторингу) і по часу займає до 10 робочих днів.

Відповідно до Постанови №560 під час воєнного або надзвичайного стану екстрено (кризово) можуть надаватися наступні соціальні послуги:

- ✓ інформування, консультування, консультативний кризовий телефон,
- ✓ надання притулку, нічний притулок, короткострокове проживання;
- ✓ екстрене (кризове) втручання,
- ✓ представництво інтересів,
- ✓ підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, бездомних осіб,
- ✓ соціальний супровід сімей або осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах,
- ✓ догляд вдома, догляд стаціонарний, денний догляд, денний догляд дітей з інвалідністю, паліативний догляд,
- ✓ соціально-психологічна реабілітація,
- ✓ натуральна допомога,
- ✓ переклад жестовою мовою,
- ✓ транспортні послуги.

До кола суб'єктів, які можуть виявляти осіб у складних життєвих обставинах, Постановою №560 включено волонтерів, адже здійснюючи волонтерську діяльність, роздаючи гуманітарну допомогу, волонтери можуть виявляти осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, які залишились вдома і потребують сторонньої допомоги.

Спрощено процедуру ухвалення рішення про надання соціальної послуги стаціонарного догляду, що надається інтернатними закладами соціального захисту населення, стаціонарними відділеннями територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) або центрів надання соціальних послуг. Лише до інтернатних закладів сьогодні за спрощеною процедурою влаштовано майже 4 000 осіб.

Спрощення критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг. Надавачі соціальних послуг можуть тепер залучати працівників і волонтерів, які не мають документів, що підтверджують їх фаховий рівень. Волонтерів Уряд вніс до кола суб'єктів, які можуть виявляти осіб у складних життєвих обставинах і тих, які потребують сторонньої допомоги. За спрощеним алгоритмом надаються послуги огляд удома, догляд у стаціонарній установі, надання притулку, консультування, соціальний супровід сімей з дітьми, натуральна допомога, транспортні послуги. Фактично будь-які, адже Закон «Про соціальні послуги» не встановлює обмежень.

Оперативне надання соціальних послуг особам/сім'ям, які постраждали в умовах запровадження на території України надзвичайного або воєнного стану, з метою збереження їх життя та здоров'я¹⁵, зокрема:

- ✓ запровадження електронного обміну даними, зокрема з Державною податковою службою, щодо доходів громадян (визначається середньомісячний сукупний дохід громадян з урахуванням попереднього кварталу, що передує місяцю, який передує місяцю звернення, а не шести останніх місяців, як це було раніше);
- ✓ розширення повноважень обласних державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад шляхом надання їм можливості визначати особливості прийняття рішення про надання соціальних послуг у разі запровадження на території України надзвичайного або воєнного стану;
- ✓ безоплатне надання всіх соціальних послуг особам, яким завдано шкоди пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією;
- ✓ розширюються повноваження військових адміністрацій в частині управління надавачами соціальних послуг, організації надання ними соціальних послуг.

Регіональні відмінності, зумовлені війною: необхідність і способи врахування

Проте слід брати до уваги, що негативні гуманітарні, соціально-економічні, політичні ефекти агресії нерівномірно відчуються в різних частинах України. Водночас численні проблеми слабкої готовності місцевої влади до дій в умовах іноземної окупації породили численні проблеми балансу безпеки, гуманітарного, соціально-економічного та правового характеру. Тим часом самоорганізація громад відбувається на власних обмежених ресурсах. Опертя майже винятково на самоорганізацію громад пов'язана з ризиком неоптимального використання наявних

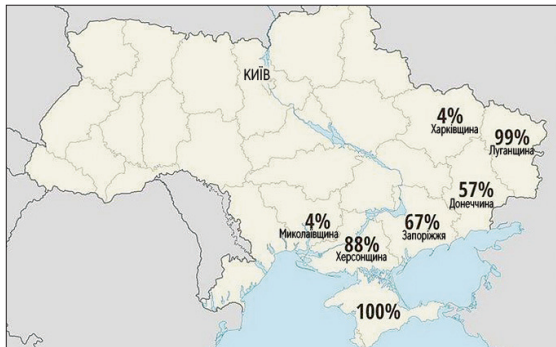
ресурсів та втрати потенціалу. При цьому через бойові дії різні регіони країни опинилися у різних умовах.

В умовах війни реальність розподілила громади країни мінімум на три умовні групи — «окуповані»; «прифронтові» з постійними артилерійськими обстрілами та «віддалені» від безпосередніх бойових дій, або тиллові.

Таке фактичне зонування ділить регіони на ті, які економічно більш захищені, більш успішні, і на регіони, які потребують підтримки і які повністю складаються з неспроможних громад, перш за все внаслідок бойових дій, що тривають (тривали) на їх території.

¹⁵ Закон України „Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях” від 26 квітня 2022р.

Наразі 17% території країни знаходиться під окупацією або в зоні проведення бойових дій.



Згідно з наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій¹⁶, в Україні зараз існує два типи громад – «розташовані в районі проведення бойових дій або які перебувають в тимчасовій окупації чи оточенні» та всі інші, «звичайні».

Серед 1 950 місцевих громад відповідно до класифікації Мінітеграції у дев'яти регіонах України, станом на 28 жовтня, 325 місцевих громад розташовані в районі проведення військових (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації/оточенні (блокуванні).

Перелік територіальних громад, які розташовані в районі проведення військових (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації/оточенні (блокуванні)¹⁷

	30.04 ¹⁸	30.05 ¹⁹	29.06 ²⁰	23.07 ²¹	26.08 ²²	13.09	28.10 ²³
Дніпропетровська	2	7	7	7	9	10	10
Донецька	66	66	66	66	66	66	66
Запорізька	49	64	53	55	60	56	2
Луганська	37	37	37	37	37	37	37
Миколаївська	15	23	24	25	26	26	26
Одеська	1	—	—	—	—	—	—
Харківська	51	51	51	56	56	56	56
Херсонська	49	49	49	49	49	49	45
Сумська	—	13	18	21	22	22	19
Чернігівська	—	—	5	5	5	5	4
Всього	270	310	310	318	330	327	325

Крім того, в умовах воєнного стану самостійне розпорядження ресурсами не здатне ефективніше задовольняти специфічні потреби місцевих жителів та зменшує ефективність управління, порівняно з централізованою державною вертикаллю.

Основний обсяг обов'язків ОТГ становить задоволення базових потреб жителів, як-от у сфері водо- та електропостачання, громадського транспорту тощо, які, у принципі, є однаковими на всій території. Проте наразі відмінності в потребах між різними

¹⁶ Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)» №25 від 25 квітня 2022р.

¹⁷ Перелік формується за погодженням Міноборони на підставі пропозицій відповідних обласних та Київської міської військових адміністрацій. При цьому спираються на три ключові критерії щодо визначення територій:

- ✓ території, що є тимчасово окупованими;
- ✓ території, що перебувають в оточенні (блокуванні);
- ✓ території, на яких тривають активні бойові дії.

Цей поділ дозволяє переселенцям із громад першого типу (тобто як окупованих, так і прифронтових) отримувати допомогу від держави, однак, на якусь іншу диференціацію в економічних питаннях поки що не впливає.

На основі Переліку громад, які розташовані в районі проведення військових (бойових) дій, здійснюється надання допомоги на проживання ВПО (відповідно до Постанови КМУ №453 від 20 березня 2022р.) затверджено оновлений перелік, на основі якого внутрішньо переміщеним особам здійснюватимуть виплати.

¹⁸ Наказ Мінреінтеграції, https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/field/docs/l.dodatok_do_nakazu.pdf.

¹⁹ https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/field/docs/dodatok_do_nakazu_1.06.pdf.

²⁰ https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/field/docs/dodatok_do_nakazu_143.pdf.

²¹ https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/field/docs/dodatok_do_nakazu.pdf.

²² https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/field/docs/dodatok_0.pdf.

²³ Наказ №248 від 28 жовтня 2022р., <https://www.minre.gov.ua/doc/doc/101>.

територіальними одиницями стають значними та обумовлюються, крім різним станом економічного розвитку, ще й специфічними потребами, обумовленими віддаленістю від районів проведення бойових дій.

Фахівці аналітичного центру «Обсерваторія демократії» відзначають, що Уряд спільно з депутатським корпусом розробляв законодавчі ініціативи щодо економічного зонування України²⁴. Анонсоване владою зонування передбачало комплексний підхід і стосувалося цілої низки економічних і політичних питань. Щодо необхідності віднесення територій держави до чотирьох типів залежно від впливу війни наразі існує спільна позиція профільного парламентського Комітету, Мінрегіону та Асоціації міст України²⁵.

Зокрема пропонується наступна типологія територій України:

- 1) тимчасово окуповані території;
- 2) території з бойовими діями;
- 3) опорні території (без бойових дій, але ті, які перші надають допомогу регіонам із бойовими діями);
- 4) тилові території.

Така категоризація типів територій має бути гнучкою, адже ситуація на фронті змінюється. Так, наприклад, Чернігівська, Київська, Сумська області з території, де відбуваються активні бойові дії, стають опорними. Найближчим часом Харківська область також за фактом може отримати статус опорної території. На жаль, станом грудень, ці об'єктивно правильні ідеї так і не знайшли свого втілення в конкретних проектах змін до законодавства.

Різні типи територій мають відповідно і різні типи соціально-економічних

проблем, на які мають реагувати місцеві органи влади.

Окуповані території

Серед головних проблем соціального характеру є:

- ✓ втрата контролю або згортання виробництва економічних суб'єктів на тимчасово окупованих територіях або територіях, де відбуваються активні бойові дії, порушення логістичних і виробничих зв'язків;
- ✓ одне з найгостріших питань внутрішньої політики України — **забезпечення права на соціальний захист жителів окупованих територій** (зокрема, отримання пенсій та інших соціальних виплат)²⁶. Проте **Україна на окупованих територіях продовжує нараховувати виплати всіх базових соціальних гарантій, на які громадяни мали право до лютого ц.р.**²⁷. Наприклад, за допомогою Інтернету можливо створити банківський рахунок і перевести на нього свою пенсію чи інші виплати;
- ✓ відсутність українських операторів зв'язку та, відповідно, української мобільної мережі та Інтернету;
- ✓ системне обмеження обігу гривні з боку окупаційної сил та відсутність фізичної можливості готівкового обслуговування клієнтів банків та ускладнення доступу до безготівкових платежів унаслідок відсутності зв'язку українських операторів мобільної мережі. (Запроваджений спеціальний порядок дії для українських банків, які опинилися на тимчасово окупованій території України, передбачає, що банки самостійно мають ухвалювати рішення щодо тимчасового припинення роботи на таких територіях з огляду на

²⁴ Майбутнє прифронтових регіонів: між відновленням економічної спроможності та дотаційним «диким полем». — Аналітичний центр «Обсерваторія демократії», <https://od.org.ua/%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%B1%D1%83%D1%82%D0%BD%D1%94-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D1%96%D0%B2-%D0%BC%D1%96%D0%B6-%D0%B2>.

²⁵ Віталій Безгін «Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка», <https://agropolit.com/blog/503-yak-viyna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika>.

²⁶ Наприклад, 1 липня «Укрпошта», зважаючи на безпекову ситуацію та неможливість фізично доставляти готівку, припинила роботу на тимчасово окупованих територіях. Через її відділення багато пенсіонерів, які не оформили банківських карток, могли отримувати пенсії готівкою. Див.: Телеграм канал. Igor Smelyansky/Igor Smelyansky <https://t.me/igorsmelyansky/1314>.

²⁷ Виплати на окупованих територіях. 3 липня «Укрпошта» <https://ms-my.facebook.com/pavlo.zhebrivskiy/videos>.

пріоритетність безпеки життя та здоров'я працівників та клієнтів банку. Також банки мінімізують запаси готівки шляхом завантаження банкоматів та видачу готівки з каси клієнтам)²⁸.

Деокуповані території

Збройні Сили України звільнили території, які близько шести місяців перебували під окупацією. З початку вересня 2022р. було звільнено понад 300 населених пунктів (понад 8 500 тис. км² тимчасово окупованих територій країни). На деокуповані міста і села повертається українська юрисдикція. Проте передбачається, що цей процес буде набагато складнішим, ніж він був, наприклад, на Київщині, Сумщині та Чернігівщині через різну тривалість окупації.

До базових проблем деокупованих територій можна віднести:

- ✓ Безробіття, перевищує 80%²⁹. Зростання безробіття відбулося через глибокий спад економічної активності та поповнення лав безробітних мігрантами з прифронтових територій, які потребують працевлаштування.

Значні втрати робочої сили в якісному та кількісному вимірах можуть перешкодити відбудові та розвитку, спричинити зростання економічного навантаження на працюючих, скорочення надходжень до бюджетів і соціальних фондів за збільшення навантаження на них. У вересні почалося поступове відновлення ринків праці регіонів, постраждалих від воєнних дій: приріст вакансій, порівняно із серпнем, у Харківській області становив 25%, у Миколаївській — 22%, Чернігівській — 23%, Київській — 23% та Одеській — 22%³⁰. Однак **попри поступове зростання кількості вакантних робочих місць, пропозиція робочої сили все ще значно перевищує попит.**

- ✓ Втрата доходів працездатного населення. Найбільших фінансових втрат зазнали жителі Півдня і Сходу, серед

вікових категорій — особи 30–49 років. За інформацією порталу з пошуку роботи grc.ua, лише 20,5% працюючих громадян не відчували зменшення заробітної плати в період війни. *Зниження доходів працюючого населення, або повна чи часткова їх втрата призвели до виснаження заощаджень.*

- ✓ Дефіцит продуктів першої необхідності за прийнятними цінами.
- ✓ Техногенні аварії, які виникли внаслідок ведення бойових дій.
- ✓ Відсутність електро-, водо- та теплопостачання.
- ✓ Проблеми з мобільним зв'язком та доступом до Інтернету.
- ✓ Ускладнення доступу населення до медичних послуг через руйнування багатьох медичних закладів (подекуди цей доступ покривається лише силами екстреної медичної допомоги та медицини катастроф).
- ✓ Проблеми безпеки: загроза диверсій та відновлення бойових дій; звільнені території обстрілюються з використанням важкого озброєння; масштабною є проблема з розмінуванням.

На деокупованих територіях в обробці знаходиться близько 500 тис. га сільськогосподарських земель. Більшість аграріїв на цих територіях зазнали значних руйнувань, знищення та розкрадання майна, техніки і худоби. Не було можливості провести збиральні роботи влітку, а також немає ресурсів на відновлення роботи, проведення осінніх польових робіт, які є вкрай важливими, а також виплати орендної плати власникам земельних паїв та заробітної плати працівникам. Орієнтовна потреба у фінансуванні відновлення діяльності сільськогосподарських товаровиробників уже звільнених територій складає близько 5 млрд. грн.³¹

²⁸ Постанова Правління НБУ «Про діяльність банків у територіальних громадах, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)» №94 від 5 травня 2022р.

²⁹ Безробіття і дефіцит продуктів — мер окупованого Мелітополя про основні проблеми жителів, <https://www.radio-svoboda.org/a/news-melitopol-fedorov/31842563.html>.

³⁰ Кількість вакансій повільно зростає, а конкуренція знижується — Work.ua, <https://forbes.ua/news/kilkist-vakansiy-plavno-zrostaе-a-konkurenciya-znizhuetsya-workua-07102022-8864>.

³¹ Аграрії деокупованих у вересні територій потребують 5 млрд. грн. фінансування для відновлення діяльності, <https://agravery.com/uk/posts/show/agrarii-deokupovanih-u-veresni-teritorij-potrebut-5-mlrd-grn-finansuvanna-dla-vidnovlennia-dialnosti>.

Тилові території

Основними є проблеми адаптації, переміщення виробництва, відновлення зруйнованих виробничих ланцюжків та плани відновлення роботи, зокрема:

- ✓ надлишок робочої сили внаслідок прибуття значного числа переміщених осіб. Внутрішні мігранти створюють додатковий тиск на ринок праці, адже у східних областях структура зайнятості була суттєво зміщеною в бік промисловості, порівняно із західними та центральними областями, куди вони переміщаються. Це посилює вже наявні структурно-кваліфікаційні диспропорції між попитом і пропозицією робочої сили, навіть з урахуванням впливу релокації підприємств;
- ✓ одним з найгостріших питань внутрішньої політики України є питання забезпечення права на соціальний захист жителів окупованих територій (зокрема, отримання пенсій та інших соціальних виплат);
- ✓ проблеми з реєстрацією внутрішньо переміщених осіб та виплатами на проживання. Наразі в деяких районах може відбуватися тимчасова затримка у прийомі заяв на реєстрацію ВПО через перехід даних зі старої системи до нової Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (ЄІССС). Виконання цього процесу дозволить внутрішньо переміщеним особам отримувати послуги за місцем свого фактичного перебування.

Таким чином, реформа децентралізації покращила ситуацію з надходженням доходів до бюджетів громад, однак існуюча модель фінансування соціальних послуг не передбачала, що мільйони українців змушені будуть покинути свої домівки. Відповідно, місцеві бюджети були створені з урахуванням потреб місцевого населення, при цьому не вбачалося, що потреби можуть швидко змінюватись, а чисельність одержувачів соціальних послуг може раптово зростати.

Крім того, як засвідчив досвід, певні підходи до розвитку територій, громад, регіонів, які були закладені, у 2015–2021рр. під

час реформи децентралізації і довели свою ефективність та життєздатність, вимагатимуть внесення коректив за умов воєнного стану та повоєнного відновлення. Це стосується як процесів децентралізації, державної регіональної політики в цілому, так і системи надання соціальних послуг зокрема.

ВИСНОВКИ

Завдана війною шкода — психологічна, матеріальна, фізична — один із чинників, які негативно впливають на життя кожної без винятку людини. А особливо на тих, хто перебуває у складних життєвих обставинах, не може потурбуватися про себе, хто втратив житло, роботу, здоров'я, на родини з дітьми. Нині число людей, які потребують допомоги соціальних працівників, істотно зросло. І очевидно, що система соціальної підтримки та соціального забезпечення потребує оперативного корегування.

В умовах значного збільшення навантаження на соціальну сферу (багаторазове збільшення ВПО, впровадження нових змін щодо виплат грошової допомоги, забезпечення нарахувань та виплат грошової допомоги в умовах роботи при окупації частини територій) стає дедалі більш важливим посилення координації дій у кризових і надзвичайних ситуаціях та планування заходів реагування між Урядом, областями/районами та іншими зацікавленими сторонами (міжнародною спільнотою, організаціями громадянського суспільства, приватним сектором), щоб забезпечити надання послуг та підвищити стійкість приймаючих спільнот та переміщених осіб.

Повоєнний період потребуватиме інтегрованої (комплексної) стратегії соціального захисту, з урахуванням особливостей, пов'язаних зі спеціальним правовим статусом окремих бенефіціарів (зокрема, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, малозабезпечених тощо), реалізація якої буде забезпечена завдяки міжвідомчій та міждисциплінарній координації. Тому виникає необхідність переглянути складові діючої соціальної системи для забезпечення можливостей людині жити повноцінним і самостійним життям.

Для цього необхідно встановлювати чіткі, прозорі та об'єктивні критерії отримання права на соціальні послуги та соціальні

виплати. Держава не повинна самоусуватись від виконання функцій на місцях, а надавати методичну допомогу та здійснювати нагляд за місцевим самоврядуванням, особливо в частині делегованих повноважень.

Першочергові кроки Уряду, здійснені одразу після початку військової агресії (лютий-березень 2022р.), виходили з уніфікованого підходу до розвитку місцевих громад, тоді як зараз нагальною видається потреба в диференційованому підході, оскільки наразі чинним є нормативний поділ усіх територіальних громад на два типи — безпосередньо розташованих у зоні ведення бойових дій та віддалених тилкових.

Такий підхід потребує змістовного наповнення в різноманітних економічних і політичних аспектах. Оскільки перші потерпають від масштабних руйнувань критичної інфраструктури, а їх бюджети втрачають від падіння економічної активності та податкових послаблень, наданих місцевому бізнесу. При цьому, відшкодування місцевим бюджетам суми цих пільг із державного бюджету

не відбувається. А отже необхідно впроваджувати додаткові механізми забезпечення цих громад ресурсами та стимулами для розвитку, щоб вони не сповзли до економічно-неактивного та дотаційного стану.

Значна диференціація в рівні розвитку ОТГ, і навіть у межах одного регіону, свідчить про необхідність певного коригування державної регіональної та бюджетної політики в бік диверсифікації надходжень до громад з різним фінансовим становищем. Це має впливати на скорочення різниці між найбільшими та найменшими показниками доходів і витрат на одного жителя в українських громадах, і є важливим для забезпечення рівних можливостей соціально-економічного розвитку громад.

Існує нагальна потреба у створенні нової типології регіонів України, виробленні нових підходів до формування стратегій розвитку громад, внесення змін до адміністративно-територіального устрою України з урахуванням можливостей гнучкого «регіонального зонування».

