

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-8

УДК 351.82:338.431

*Головко В.В., ад'юнкт YYDW YEWPE, м. Харків,  
ORCID 0000-0002-5596-3221*

*Golovko V., Adjunct of the Educational, Research and Production Center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv.*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИ- СТУ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

## **FEATURES OF THE STATE POLICY OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW IN UKRAINE**

*У статті визначено особливості формування та реалізації державної політики соціального захисту населення в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та суперечності державної політики соціального захисту населення в сучасних умовах. Обґрунтовано напрями трансформації державної політики соціального захисту населення в умовах воєнного стану в Україні.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, державна політика, державна соціальна політика, соціальний захист населення, воєнний стан.*

*The article defines the peculiarities of the formation and implementation of the state policy of social protection of the population in Ukraine. Problematic aspects and contradictions of the state policy of social protection of the population in modern conditions are singled out. The directions of transformation of the state policy of social protection of the population in the conditions of martial law in Ukraine are substantiated.*

**Key words:** *public management and administration, state policy, state social policy, social protection of the population, martial law.*

**Постановка проблеми.** В умовах воєнного стану в Україні, запровадженого внаслідок повномасштабної збройної російської агресії, значна кількість населення перебуває у стані активних пошуків нових місць роботи, а постійні джерела їхніх доходів значно скоротились. Адже біля половини підприємств виявились закритими, а інша половина зазнає економічних труднощів. Як наслідок, сотні тисяч людей втратили доходи та не мають належних заощаджень. Природньо, що за цих умов має бути посилено державну підтримку українців, а тому питання соціального захисту населення набувають особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань щодо особливостей державної політики соціального захисту населення присвятили свої публікації такі вчені, як Балабанова Н.В., Жуков В.І., Новікова Т.В., Палій О.М., Пилипенко В.Є., Скуратівський В.А. та інші [2; 5; 7; 9]. Однак чимало питань стосовно обґрунтування напрямів трансформації державної політики соціального захисту населення в умовах воєнного стану в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування напрямів трансформації державної політики соціального захисту населення в умовах воєнного стану в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Повномасштабне російське вторгнення в Україну, запровадження воєнного стану в країні стало величезним викликом для системи соціального захисту. Власне сутність соціальних послуг полягає в тому, що вони надаються людям, які опинились у біді і не можуть самостійно з цим впоратись. Шкода (психологічна, матеріальна, фізична), що завдана війною, бойовими діями, тимчасовою окупацією територій є одним із чинників, який негативно впливає на життя людей, сімей (особливо сімей з дітьми), тому сьогодні більшість громадян України потребують допомоги держави через соціальних працівників у питаннях забезпечення необхідного рівня їх соціального захисту.

Міністерство соціальної політики України постійно проводить моніторинг функціонування закладів соціального захисту населення в умовах воєнного стану, зокрема тих, що надають соціальні послуги населенню.

Слід зазначити, що в мирний довоєнний час (станом на 01.01.2022 р.) у системі соціального захисту населення в Україні функціонувало:

- 282 будинки-інтернати для громадян похилого віку, осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, психоневрологічних інтернатів, де проживало 43,3 тис. осіб, у тому числі 1,5 тис. осіб діти;
- 369 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) і 618 центрів надання соціальних послуг, якими обслуговувалося понад 879,3 тис. осіб;
- 260 центрів соціальних служб;
- 73 заклади для бездомних осіб (з них 61 заклад комунальної форми власності), в яких протягом 2021 р. перебувало на обслуговуванні 32,6 тис. осіб, у тому числі: 25 будинків (відділень) нічного перебування, потужністю 1,0 тис. ліжко-місць; 16 центрів (відділень) реінтеграції; 7 відділень соціальних готелів, потужністю 155 ліжко-місць; 63 центри (відділення) обліку бездомних осіб; 15 спеціалізованих установ для звільнених осіб; 56 закладів соціальної підтримки сімей, дітей та молоді (соціальні центри матері та дитини, соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, центри соціально-психологічної допомоги) [4].

Наразі, станом на 26 травня 2022 р. 15 закладів соціального захисту

населення, які знаходяться на підконтрольній Україні території (Донецька, Київська, Харківська, Чернігівська області та місто Київ), зазнали різного ступеню руйнувань, спричинених проведенням бойових дій на території України [4].

Ситуація щодо закладів соціального захисту населення на тимчасово окупованих територіях України взагалі є катастрофічною.

В цілому, соціальна робота та надання соціальних послуг – це професійна діяльність, яка передбачає необхідність виваженого підходу до прийняття рішень про надання соціальних послуг, потребує ґрунтовного вивчення ситуацію кожної людини, її проблем і можливостей, передбачає роботу лише в тісному контакті з кожним громадянином, в тому числі, з метою максимального його залучення до вирішення власних проблем [2; 5; 9].

Надання соціальних послуг регулюється Законом України «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 за терміном займає до 10 робочих днів (в мирний час). Рішення про надання соціальних послуг приймають структурні підрозділи з питань соціального захисту населення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а також обласних державних адміністрацій щодо надання стаціонарного догляду. Крім того, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад може бути прийнято рішення про призначення та виплату компенсації фізичним особам, які доглядають за своїми рідними. Надання соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. Це довгий алгоритм дій, на який в умовах воєнного стану не має часу. Адже кожен день, кожна година може бути вирішальною для життя і здоров'я людини. Наприклад, вдома самотніми залишились громадяни похилого віку, рідні яких виїхали до відносно безпечних територій, і, відповідно, ці громадяни потребують допомоги соціальних працівників [10].

Саме тому, Президентом України 26 квітня 2022 р. було підписано прийнятий Верховною Радою України 14 квітня 2022 р. 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».

Прийнятим законом вносяться зміни до законів України «Про соціальні послуги», «Про правовий режим воєнного стану», зокрема [8; 10]:

- визначається середньомісячний сукупний дохід громадян з урахуванням попереднього кварталу, що передує місяцю, який передує місяцю звернення, а не шести останніх місяців, як це було передбачено раніше. Це дасть можливість запровадити електронний обмін даними, зокрема з Держа-

вною податковою службою, щодо доходів громадян;

- розширюються повноваження обласних, Київської міської державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад шляхом надання їм можливості визначати особливості прийняття рішення про надання соціальних послуг у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану;

- визначається, що ведення випадку не застосовується для прийняття рішення про надання соціальних послуг у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану, а соціальні послуги надаються екстрено (кризово), що дозволить приймати рішення про надання соціальних послуг протягом доби на підставі заяви або повідомлення про потребу у послугах та складати акт про надання цих послуг;

- надається право приймати рішення про надання соціальних послуг екстрено (кризово) безпосередньо надавачам соціальних послуг, що забезпечить негайне надання допомоги людям;

- встановлюється, що особам, яким завдано шкоди пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією всі соціальні послуги надаються безоплатно;

- встановлюється, що соціальні послуги, надані під час дії воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях надавачами соціальних послуг державної / комунальної форми власності (надання притулку, догляд, підтримане проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо), особам із числа внутрішньо переміщених осіб за новим місцем їх проживання / перебування, які опинилися у складних життєвих обставинах через шкоду, завдану бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, фінансуються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- розширюються повноваження військових адміністрацій в частині управління надавачами соціальних послуг, організації надання ними соціальних послуг.

Реалізація зазначеного закону дозволить забезпечити оперативне надання соціальних послуг громадяном, які постраждали в умовах введення на території України воєнного стану з метою їх збереження життя та здоров'я [10].

Окрім того, Уряду України доручено привести свої нормативно-правові акти у відповідність із вищезазначеним Законом, у тому числі щодо використання гуманітарної допомоги, що надійшла у вигляді коштів у національній та іноземній валюті від фізичних та юридичних осіб, на цілі, визначені цим Законом [3].

На підставі прийнятого закону, для належної організації роботи з надання соціальних послуг в умовах воєнного стану, Міністерство соціальної

політики рекомендувало місцевим органам влади працювати за механізмом надання соціальних послуг екстрено (кризово), особливо це стосується громадян, які перебувають на територіях ведення бойових дій та внутрішньо переміщених осіб. Така організація роботи забезпечує оперативне, протягом однієї доби, прийняття рішення про надання соціальних послуг. За механізмом екстрено (кризово) можуть надаватись різні соціальні послуги – догляд вдома та стаціонарний догляд, надання притулку, консультування, соціальний супровід сімей з дітьми, натуральна допомога тощо.

Крім того, рекомендовано місцевим органам влади делегувати, за потреби, прийняття рішення про надання соціальних послуг безпосередньо надавачам, що також скорочує строки з надання допомоги. У подальшому надавачі соціальних послуг інформують про надані соціальні послуги. Для цього Мінсоцполітики України розроблено відповідну форму акта, де описується ситуацію, в якій опинилась людина, основні проблемні питання, у розв'язанні яких вона потребує допомоги, соціальні послуги, яких вона потребує і які їй було надано, та строк надання зазначених послуг.

Також Урядом України було спрощено процедуру прийняття рішення 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.

Наразі рішення приймається за однією заявою громадянина і вже після влаштування до закладу, соціальні працівники допомагають, якщо потрібно, відновити документи, що посвідчують особу, та вирішити інші проблемні питання людини. Головне, що людина має притулок, у неї задоволені первинні базові потреби (їжа, вода, одяг), забезпечено та здійснюється догляд, надається психологічна підтримка. Станом на 29 квітня 2022 р. за спрощеною процедурою до інтернатних закладів було влаштовано близько 4 тис. осіб і ця кількість постійно зростає [10].

На наш погляд, враховуючи внесення вищезазначених законодавчих змін, є необхідним проведення на центральному, регіональному та місцевому рівнях навчальних семінарів для державних службовців – працівників місцевих органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування щодо особливостей соціального захисту та організації і забезпечення надання соціальних послуг в умовах воєнного стану із залученням представників Міністерства соціальної політики України, Національної соціальної сервісної служби України, Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) тощо.

Проведенню зазначених навчальних семінарів мають передувати опитування щодо навчальних потреб фахівців служб у справах дітей, органів соціального захисту населення, центрів соціальних служб / центрів надання соціальних послуг, що виникають в умовах воєнного стану.

Зазначені навчальні семінари мають сприяти ознайомленню їх учасників з особливостями організації соціального захисту, надання та фінансування соціальних послуг в умовах воєнного стану, а саме:

- організація надання соціальних послуг в умовах воєнного стану в частині запроваджених новацій законодавства;
- послуги, що можуть надаватися екстрено (кризово) та порядок їх надання;
- особливості застосування критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг та державних стандартів соціальних послуг в умовах воєнного стану;
- визначення потреб населення територіальних громад в соціальних послугах в умовах воєнного стану;
- особливості проведення соціальної роботи та надання соціальних послуг соціального супроводу осіб / сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах в умовах воєнного стану, тощо [6];
- реалізація державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб;
- актуальні питання забезпечення прав громадян України інструментами Міжнародного гуманітарного права;
- соціальна підтримка населення: стан, регіональні особливості, основні напрями реалізації;
- подолання стресу в умовах кризової ситуації: практичні поради [1].

За результатами навчання учасники професійного навчання мають підвищити рівень знань та покращити уміння та навички щодо:

- основних положень чинного законодавства, що регламентує діяльність органів соціального захисту населення щодо надання населенню соціальних послуг;
- ключових положень Міжнародного гуманітарного права;
- застосовування нормативно-правових актів, що регулюють сферу професійної діяльності;
- комунікації з особливо вразливими верствами населення, що потребують соціальної підтримки;
- оформлення і видачі довідок про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб;
- роботи з Єдиною інформаційною базою даних про внутрішньо переміщених осіб;
- надання самопоміги в стресових ситуаціях за результатами самодіагностики [1].

Отже, загальною метою проведення зазначених семінарів є поглиблення знань учасників професійного навчання (державних службовців –

працівників місцевих органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування) щодо застосування інструментів Міжнародного гуманітарного права, реалізації державної політики соціального захисту населення на регіональному та місцевому рівнях, а також удосконалення їх професійних навичок та умінь роботи з внутрішньо переміщеними особами щодо забезпечення їх прав і свобод, надання психологічної підтримки в умовах воєнного стану в Україні.

В умовах запровадженого в країні воєнного стану це надзвичайно актуально ще й через стрімке зростання рівня бідності населення.

Так, регіональний директор Світового банку у Східній Європі А. Банерджі оцінює зростання рівня бідності в Україні в десятикратному розмірі, а російські удари по критичній інфраструктурі тільки ускладнюють економічну (і, як наслідок, соціальну) ситуацію. За його словами, до кінця 2022 р. 25% населення України житимуть у бідності, порівняно з трохи більше ніж 2% до війни, а до кінця 2023 р. зазначений показник може збільшитися до 55% (зимовий період може стати особливо важким для українців, адже зруйновані будинки та критична інфраструктура можуть спричинити ще одну хвилю внутрішньої міграції у цей період) [7].

Більше того, за оцінками Міністерства економіки України за підсумками перших трьох кварталів 2022 р. падіння ВВП країни склало 30%, що призвело до того, що вже скорочено бюджетні плани до мінімуму, а кошти виділяються тільки на фінансування зарплат, пенсій, військових витрат і обслуговування внутрішнього боргу. Тому Україна потребує близько 55 млрд. дол. США міжнародної донорської допомоги, а саме: 38 млрд. для покриття дефіциту бюджету, а також 17 млрд. дол. США для того, щоб розпочати відновлення критичної інфраструктури, включаючи школи, житло та енергетичні об'єкти [7].

Якщо Україна не заручиться достатньою міжнародною підтримкою, їй доведеться або друкувати більше грошей, що негативно вплине на рівень інфляції (інфляція в Україні у вересні 2022 р. відносно серпня зросла на 1,9% а у річному вимірі збільшилася до 24,6%) або доведеться ще більше скорочувати соціальні витрати, що призведе до подальшого зниження рівня соціального захисту населення [7].

Тому в умовах запровадженого воєнного стану в Україні має бути посилено підтримку населення, в тому числі шляхом перерозподілу коштів бюджетів всіх рівнів, спрямування додаткових призначень на посилення соціального захисту окремих категорій осіб, які проживають в країні. Необхідно також намагатися вчасно та в повному обсязі проводити нарахування та виплати всіх видів державних соціальних допомог, пільг та субсидій, навіть незважаючи на існуючі суттєві проблеми з наповненням бюджетів всіх рівнів.

Отже, соціальний захист населення, надання допомоги постраждалим

в умовах воєнного стану в Україні є надзвичайно важливою функцією держави. А одним з головних завдань формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту має стати забезпечення громадян своєчасною, доступною, якісною підтримкою (наскільки це можливо в умовах воєнного стану) та побудова системи надання соціальних послуг та здійснення соціальної роботи, наближену до кращих європейських практик в повоєнний період.

**Висновки.** Таким чином, ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребують відповідної трансформації державної соціальної політики в Україні, яка забезпечить скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб'єктів, спрямовану на соціальний захист населення в умовах воєнного стану в країні. Державна політика соціального захисту населення в умовах воєнного стану має також всебічно сприяти забезпеченню обороноздатності та економічного розвитку країни та подальшої повоєнної її відбудови, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Актуальні питання соціального захисту населення в умовах воєнного стану. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/aktualni-pytannia-sotsialnoho-zakhystu-naseleattia-v-umovakh-voiennoho-stanu>.
2. Балабанова Н.В. Жуков В.І., Пилипенко В.Є. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава. К. : Вид-во Академії праці та соціальних відносин, 2002. 189 с.
3. Визначено особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану. URL: <https://auc.org.ua/novyna/vyznacheno-osoblyvosti-nadannya-socialnyh-poslug-v-umovah-voyennogo-stanu>.
4. В умовах воєнного стану в Україні комунальні заклади продовжують надавати соціальні послуги вразливим верствам населення. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-umovah-voyennogo-stanu-v-ukrayini-komunalni-zakladi-prodovzhuyut-nadavati-socialni-poslugi-vrazlivim-verstvam-naseleattia>.
5. Новікова Т.В. Соціально-економічна захищеність населення як об'єктивна необхідність становлення соціальної держави // Актуальні проблеми економіки. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. № 3(57). С. 165 – 168.
6. Організація і забезпечення надання соціальних послуг в умовах воєнного стану. URL: <https://dszn-zoda.gov.ua/content/>.
7. Пилипів І. Через війну рівень бідності в Україні зріс вдсятеро – Світовий банк. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/10/16/692679/>.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.
9. Скуратівський В.А., Палій О.М. Основи соціальної політики: Навч. посіб. К. : МАУП, 2002. 200 с.
10. Соціальні послуги, які надаються під час воєнного стану та останні



зміни у цій сфері. URL : <https://www.msp.gov.ua/news/21778.html>.

### References:

1. Current issues of social protection of the population under martial law. [Aktual'ni pytannya sotsial'noho zakhystu naseleння v umovakh voyennoho stanu]. URL.: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/aktualni-pytannia-sotsialnoho-zakhystu-naseleння-v-umovakh-voiennoho-stanu>. [in Ukrainian].

2. Balabanova N.V. Zhukov V.I., Pylypenko V.E. Social dialogue. Social partnership. Social state. [Sotsial'nyy dialoh. Sotsial'ne partnerstvo. Sotsial'na derzhava]: K.: Edition of the Academy of Labor and Social Relations, 2002. 189 p. [in Ukrainian].

3. The peculiarities of the provision of social services in the conditions of martial law have been determined. [Vyznachenno osoblyvosti nadannya sotsial'nykh posluh v umovakh voyennoho stanu]. URL : <https://auc.org.ua/novyna/vyznachenno-osoblyvosti-nadannya-socialnyh-poslug-v-umovah-voyennogo-stanu>. [in Ukrainian].

4. In the conditions of martial law in Ukraine, communal institutions continue to provide social services to vulnerable sections of the population. [V umovakh voyennoho stanu v Ukrayini komunal'ni zaklady prodovzhuyut' nadavaty sotsial'ni posluhy vrazlyvym verstvam naseleння]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-umovah-voyennogo-stanu-v-ukrayini-komunalni-zakladi-prodovzhuyut-nadavati-socialni-poslugi-vrazlyvim-verstvami-naseleння>. [in Ukrainian].

5. Novikova T.V. Socio-economic security of the population as an objective necessity for the establishment of a social state. [Sotsial'no-ekonomichna zakhyshchenist' naseleння yak ob'yektivna neobkhidnist' stanovlennya sotsial'noyi derzhavy]. Aktual'ni problemy ekonomiky. KH.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2006. № 3(57). S. 165 – 168. [in Ukrainian].

6. Organization and provision of social services under martial law. [Orhanizatsiya i zabezpechennya nadannya sotsial'nykh posluh v umovakh voyennoho stanu]. URL: <https://dszn-zoda.gov.ua/content/>. [in Ukrainian].

7. Pylypiv I. Due to the war, the level of poverty in Ukraine increased tenfold - World Bank. [Cherez viynu riven' bidnosti v Ukrayini zris vdesyatero – Svitovyy bank]. URL : <https://www.epravda.com.ua/news/2022/10/16/692679/>. [in Ukrainian].

8. On the legal regime of martial law. [Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu] : Law of Ukraine of May 12, 2015 № 389-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>. [in Ukrainian].

9. Skurativskyi V.A., Palii O.M. Basics of social policy. [Osnovy sotsial'noyi polityky]. Education. manual K.: MAUP, 2002. 200 p. [in Ukrainian].

10. Social services provided during martial law and recent changes in this area. [Sotsial'ni posluhy, yaki nadayut'sya pid chas voyennoho stanu ta ostanni zminy u tsiy sferi]. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/21778.html>. [in Ukrainian].