

Інформаційна довідка про стан забезпечення прав громадян у сфері соціального захисту*

Вступ.

Спричинені збройною агресією РФ масштабні руйнування економіки України серйозно підірвали фінансові можливості держави щодо підтримки рівня добробуту населення, зокрема його вразливих верств. Одним із чинників, що може зумовити складні життєві обставини, є шкода, завдана бойовими діями, збройним конфліктом чи тимчасовою окупацією. Такий чинник є не тільки самостійною підставою для надання соціальних послуг, відповідно до Закону України «Про соціальні послуги», а й створює загрози стабільної роботи органів соціального захисту населення, що негативно впливає на національну безпеку України в цілому. Означені проблеми неодмінно відображаються на рівні реалізації прав осіб у сфері соціального захисту.

Основна частина.

Руйнування соціальної інфраструктури у ході бойових дій істотно ускладнюють доступ людей до освіти, роботи, охорони здоров'я та соціальних послуг. Питання забезпечення соціальних прав в умовах воєнного стану актуалізували проблему юридичних гарантій прав та механізму контролю за їх забезпеченням.

Під юридичними гарантіями прав людини розуміють сукупність спеціальних правових засобів та способів, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права і свободи людини. Залежно від форми, юридичні гарантії поділяються на: нормативно-правові та організаційно-правові¹. Для забезпечення реалізації прав, передбачених законодавством про соціальний захист в умовах воєнного часу, прийняті спеціальні нормативно-правові акти, які визначають порядок та особливості здійснення соціального захисту населення. Так, Верховною Радою України прийнято 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»², яким: передбачено новий порядок обчислення середньомісячного сукупного доходу для визначення права на соціальні послуги; розширено повноваження органів місцевої влади щодо прийняття рішень про надання соціальних послуг; запроваджено право уповноважених органів та надавачів соціальних послуг на надання соціальних послуг екстрено (кризово) тощо. Цим Законом передбачено, що соціальні послуги, надані під час дії воєнного стану 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

¹ Бориченко К. В. Юридичний механізм забезпечення права на соціальний захист : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2020. 478 с.

² Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : Закон України від 14.04.2022 р. № 2193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text>

опинилися у складних життєвих обставинах, фінансуються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Слід погодитися з думкою фахівців, що запроваджені зміни важливі і такі, що сприяють оперативному наданню соціальних послуг³.

До нормативно-правових гарантій права на соціальний захист слід віднести акти законодавства, якими забезпечується право осіб на соціальну допомогу. Так, передбачена можливість надання різних видів соціальних допомог упродовж дії воєнного стану, тобто пролонговано їх виплати, а саме: допомога малозабезпеченим сім'ям; допомога на дітей одиноким матерям; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; допомога на дітей, хворих на тяжкі хвороби, яким не встановлено інвалідність; щомісячна грошова допомога особі, яка проживає разом із особою з інвалідністю I або II групи внаслідок психічного розладу; тимчасова державна допомога дітям, батьки, яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме; щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам; тимчасова державна соціальна допомога непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату тощо⁴.

До організаційно-правових гарантій соціальних прав слід віднести заходи щодо забезпечення функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, діяльність яких спрямована на створення організаційно-правових і фінансово-правових умов для реалізації людиною права на соціальний захист. Варто зазначити, що у своїй діяльності уповноважені суб'єкти у сфері соціального захисту активно застосовують цифрові технології. Міністерство соціальної політики України за підтримки Міністерства цифрової трансформації України, Програми розвитку ООН в Україні та за фінансової підтримки уряду Швеції запровадило платформу «Допомога»⁵ з метою забезпечення нагальних потреб громадян, які постраждали від війни.

Соціальна програма «Підтримка» передбачає забезпечення населення продовольчими товарами. Зазначена програма реалізується підрозділами військових адміністрацій для того, щоб населення мало змогу отримати продовольчі та санітарно-гігієнічні товари в тих територіальних громадах, перелік яких встановлено Кабінетом Міністрів України⁶.

Потреба в якісному вирішенні соціально значущих проблем різних категорій осіб вимагає ефективної діяльності органів соціального захисту на місцевому рівні. Повномасштабне вторгнення спричинило масове переміщення людей. Кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Україні

³ Грень Т. Я. Особливості реалізації політики соціального захисту в умовах війни. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 6. С. 80–84.

⁴ Деякі питання надання державної соціальної допомоги та пільг на період введення воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2022-%D0%BF#Text>

⁵Цифрова платформа «Допомога». URL: <https://edopomoga.gov.ua/>

⁶ Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «Підтримка» : Розпорядження КМУ від 06.03.2022 р. № 204-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D1%80#Text>

сягає 4,9 млн осіб⁷. За півтора роки відбувся приріст осіб з інвалідністю – приблизно у 300 тисяч осіб. Наразі в Україні є 3 млн людей з інвалідністю⁸. На жаль, перелік проблем і порушень прав, з якими зіткнулися зазначені категорії осіб, є значними і складними. Вирішення переважної більшості первинних проблем вразливих верств населення стало відповідальністю органів місцевого самоврядування, що актуалізувало проблему розширення їх дискреції у сфері соціального захисту. Постійне коригування законодавства та приведення його у відповідність до реальних потреб є виправданим і необхідним, але несе ризики стабільної роботи органів соціального захисту населення. Найкритичнішим є становище підрозділів соціального захисту населення на територіях, які межують із зонами бойових дій. Об’єктивні умови перешкоджають співробітникам органів соціального захисту населення застосувати виважені підходи до ухвалення рішень про надання соціальних послуг, здійснювати дослідження становища особи, яка потребує таких послуг.

Результати дослідження соціальної роботи в територіальних громадах до та під час воєнного стану переконують, що попит на низку соціальних послуг зріс у 2 – 4 рази. Найбільш затребуваними соціальними послугами є «догляд вдома» та «натуральна допомога»⁹. Незважаючи на низку позитивних змін, які відбулися у законодавстві щодо посилення нормативно-правових та організаційно-правових гарантій прав у сфері соціального захисту, на практиці все ще наявні суттєві проблеми, які впливають на рівень забезпечення прав осіб.

Проблемою є відсутність підтримки ВПО місцевими органами влади, які не розробляють місцеві програми для інтеграції ВПО та не передбачають у місцевих бюджетах фінансування їх соціальних потреб¹⁰. Ця проблема є системною та мала місце, ще до початку повномасштабного вторгнення.

Наявна нерівномірність доступу громадян до соціальних послуг, у тому числі за територіальним критерієм. Так, кількість мешканців на одного надавача послуги «догляд вдома» варіює від 6,9 тис. осіб у Чернігівській області до 255,2 тис. осіб у Волинській, хоча ці області співставні за кількістю населення (приблизно 1 млн мешканців). Середній показник становить 64,3 тис. осіб. Середня кількість мешканців на одного надавача послуги «натуральна допомога» варіює від 12 тис. осіб у Чернігівській області до 174,6 тис. осіб у Донецькій. Середній показник становить 68,6 тис. осіб¹¹. Лише у 850 територіальних громадах із 1469 створено суб’єкти-надавачі соціальних послуг і проводиться соціальна робота, яку безпосередньо забезпечують понад 3,9 тис. фахівців із соціальної роботи¹².

⁷ Внутрішньо переміщені особи. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

⁸ Жолнович О. В Україні налічується 3 мільйони людей з інвалідністю. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3763345-v-ukraini-nalichuetsa-3-miljoni-ludej-z-invalidnistu-zolnovic.html>

⁹ Ситуація в соціальній сфері. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/8-lypnia-sytuatsiia-v-sotsialnii-sferi>

¹⁰ Кошляк Н. Е. Характеристика правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Київський часопис права*. 2022. № 3. С. 7–13.

¹¹ Доступність соціальних послуг. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/dostupnist-sotsialnykh-posluh>

¹² Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2022 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2023 – 2024 роки). URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/6220.html>

Відсутність налагодженої роботи по комунікації з населенням та наявність перепон у забезпеченні можливості для звернення громадян (усно або письмово), обмеженість часу роботи управлінь соціального захисту із населенням, недоступність будівель та приміщень для маломобільних груп населення і людей з порушенням здоров'я також є перешкодою для отримання соціальних послуг цільовою групою населення¹³.

Має місце нестача матеріальних ресурсів структурних підрозділів органів соціального захисту населення (житлові приміщення, службовий транспорт, технічна апаратура)¹⁴.

Проблема нестачі фахівців у сфері соціальної роботи обумовлена низькою заробітною платою працівників структурних підрозділів органів соціального захисту, що не спонукає людей працювати у цій сфері. Окрім того, розподіл кваліфікованих кадрів нерівномірний за регіонами України, але поки що не критичний. Однак реалії воєнного часу змінили умови та практики соціальної роботи, змістивши акценти у затребуваних компетентностях. Професійні стандарти після війни потребуватимуть корегування у контексті європейських стандартів (ESCO) з метою максимального охоплення як професійних, так і особистісних якостей соціального працівника¹⁵.

Низький рівень участі недержавних надавачів соціальних послуг у заходах соціального захисту населення також є певною проблемою. В Україні надавачами соціальних послуг переважно є організації та підприємства державного або комунального підпорядкування. За даними Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг Міністерства соціальної політики України, 77 % надавачів соціальних послуг – це державні / комунальні підприємства, організації та їх філії¹⁶. На жаль, в Україні не запроваджено заходів, які б мали заохочувати населення до створення юридичних осіб, діяльність яких спрямовувалася б на соціальне обслуговування вразливих верств населення, надання соціальних послуг фізичними особами, що свідчить про невиконання нашою державою зобов'язання, передбаченого статтею 14 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року.

Недостатня закупівля соціальних послуг органами влади та органами місцевого самоврядування створює перешкоди для отримання таких послуг. Серед причин цього: брак знання відповідних процедур, недостатність коштів, закладених у державному та місцевих бюджетах, обмежений досвід відповідної діяльності органів влади¹⁷.

¹³ Звіт за результатами проведеного моніторингу дотримання права на соціальні послуги під час дії воєнного стану у Запоріжжі. URL: <https://www.helsinki.org.ua/publications/zvit-za-rezultatamy-provedenoho-monitorynhudotrymannia-prava-na-sotsialni-posluhy-pid-chas-dii-voiennoho-stanu-u-m-zaporizhzhii/>

¹⁴ Соціальні послуги в умовах війни: нові зміни та виклики. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17395>

¹⁵ Садрицька С. В. Професійні компетентності соціальних працівників: зміна пріоритетів в умовах війни. *SOCIOПРОСТІР: міждисциплінарний електронний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи*. 2022. № 12. С. 14–23.

¹⁶ Реєстр надавачів соціальних послуг. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/reestr-nadavachiv-socialnih-poslug.html>

¹⁷ Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні. URL: <https://docs.google.com/document/u/0/d/1PKfk4ynyxzkyAgCpv1uer1BFgr0xbDEH35lZgFZawBk/mobilebasic>

Важливим елементом у механізмі забезпечення прав людини у сфері соціального захисту є охорона права на соціальний захист – це передбачена законодавством система заходів та засобів, вжиття яких належить до компетенції уповноважених суб'єктів, що забезпечують запобігання зловживання правом, його порушенням, усунення перешкод у здійсненні права, усунення та профілактику причин порушення права, невиконання (неналежного виконання) обов'язків зобов'язаними суб'єктами. Зазначені заходи сприяють реалізації права на соціальний захист. Здійснення контрольно-наглядової діяльності, притягнення зобов'язаних суб'єктів до юридичної відповідальності та запобігання правопорушенням є найбільшою проблемою у сфері соціального захисту. Варто зазначити, що у процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності важливе значення відіграє не лише держава в особі уповноважених суб'єктів, але й інститути громадянського суспільства, фізичні особи як суб'єкти громадського контролю. Відсутність у законодавстві чіткого порядку здійснення громадського нагляду і контролю у сфері соціального захисту населення створює суттєві перешкоди для проведення оцінки діяльності уповноважених суб'єктів на предмет відповідності такої діяльності суспільним інтересам та ефективності забезпечення прав у сфері соціального захисту.

Висновки.

Нині однією з основних функцій держави є забезпечення ефективного соціального захисту населення в умовах війни та надання підтримки постраждалим від неї особам. До першочергових завдань слід віднести забезпечення доступу до соціальних послуг і налагодження ефективної роботи структурних підрозділів органів соціального захисту населення, від діяльності яких залежить рівень забезпечення прав осіб на соціальний захист.

Вважаємо слушними рекомендації, сформовані за результатами моніторингу доступності соціальних послуг, для органів місцевого самоврядування, а саме:

– дотримуватися кількісних показників щодо надавачів соціальних послуг та кількості штатних посад фахівців із соціальної роботи, наведених у роз'ясненні «Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства»¹⁸;

– сприяти створенню нових та залучати існуючі організації громадянського суспільства до надання соціальних послуг, зокрема й у спосіб ухвалення місцевих програм для підтримки розвитку надавачів соціальних послуг;

– упровадити системний стратегічний підхід до планування видатків для забезпечення надання соціальних послуг з урахуванням зміни чисельності та складу громад унаслідок міграцій воєнного часу;

¹⁸ Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: <https://pidgorodne-otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf>

– активізувати діяльність щодо залучення грантового фінансування від міжнародних та українських грантових організацій з метою надання соціальних послуг¹⁹.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹⁹ Доступність соціальних послуг. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/dostupnist-sotsialnykh-posluh>