

**В. І. Николаєва**кандидат педагогічних наук,  
доцент кафедри соціології управління  
Донецького державного університету управління

## СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО КОНФЛІКТУ: ПРОБЛЕМИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ

*У статті розглядаються питання організації системи соціальної підтримки та послуг різним категоріям населення України. Основний акцент робиться на проблемах і причинах нерівності доступу до послуг соціальної сфери, особливо в умовах воєнного конфлікту. Підкреслюється, що інформаційна транспарентність є визначальним стратегічним ресурсом модернізації та реформування соціальних послуг.*

**Ключові слова:** соціальна підтримка, доступність соціальних послуг, транспарентність, воєнний конфлікт.

**Постановка проблеми.** В Україні сформована певна система державної соціальної підтримки, яка не тільки відображена в законодавчо затверджених зобов'язаннях, але й підтверджується динамікою обсягів фінансування з державного бюджету. Система соціальної підтримки охоплює значні групи населення, насамперед соціально вразливі контингенти. Сьогодні можна говорити загалом про доступність соціального захисту для різних верств суспільства, проте постає проблема дієвості державної підтримки як із точки зору розміру виплат, так і стосовно якості соціальних послуг для незахищених категорій населення, особливо в умовах воєнного конфлікту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед наукових надбань стосовно сфери соціальної підтримки та соціального захисту варто відзначити наукові праці О. Амоші, В. Бабкіна, В. Бідак, М. Білинської, В. Бодрова, О. Веклич, Г. Губерної, Б. Данилишина, Т. Заяць, В. Куценко, Л. Ліпич, О. Макарової, Ю. Макогона, О. Якуби.

Проблеми оптимізації системи соціальної підтримки завжди звертали значну увагу вітчизняні дослідники: А. Барсуков, Л. Батченко, С. Біла, В. Бурєга, М. Бутко, Л. Гончарук, С. Горбунова-Рубан, О. Дацій, А. Дегтярь, Н. Диденко, Д. Карамішев, М. Корецький, А. Крупнік, Е. Лібанова, Н. Липовська, А. Лисецький, А. Непомнящий, Н. Нижник, О. Новікова, Л. Пашко, Л. Письмаченко, Н. Холод, Л. Шумна та ін.

Питання транспарентності є досить актуальним у нашій країні в період реформування

та децентралізації влади. Зокрема, слід відмітити таких вчених, які у своїх роботах приділяли цьому значну увагу, як: Е. Афонін, Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, Л. Наливайко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Радченко, С. Романюк, М. Романов, Д. Співак, Е. Тованчова, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є висвітлення питань організації системи соціальної підтримки та доступності послуг різним категоріям населення України в умовах воєнного конфлікту і дотримання принципу транспарентності.

**Виклад основного матеріалу.** Доречно, необхідно зауважити, що соціальну підтримку іноді ототожнюють із соціальним захистом населення. Соціальний захист – це система заходів, здійснюваних державою та іншими інституціями суспільства із забезпечення гарантованих мінімально достатніх умов життя, підтримання життєзабезпеченні діяльного існування людини, сім'ї тощо [1, с. 198]. Соціальний захист є провідною умовою існування особистості, її певного правового статусу в державі.

Соціальна підтримка – це спеціальні заходи держави, спрямовані на забезпечення умов, достатніх для існування окремих соціальних груп, сімей, осіб, які відчувають труднощі у виконання і функцій у процесі своєї життєдіяльності [1, с. 192]. Тобто соціальна підтримка є складовою частиною соціального захисту населення. Ці поняття органічно взаємопов'язані і як види соціальної роботи не можуть існувати один без одного.

Існують основні види соціальної підтримки: матеріальна, психолого-педагогічна, правова (юридична) тощо. Вид, форма і розмір соціальної підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку.

Передусім державна політика у сфері соціальної підтримки населення в Україні спрямована на :

1) зниження негативних наслідків бідності і соціальної нерівності, запобігання соціального утриманства; підвищення ефективності соціальних допомог і надання інших форм допомоги малозабезпеченим сім'ям на основі принципу адресності;

2) розширення ринку і підвищення якості соціальних послуг, що надаються з метою забезпечення свободи вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами; розширення свободи вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами [2, с. 31].

На сьогодні досить гострим постає питання доступності до соціальних послуг. До груп, що найчастіше мають нерівний доступ до послуг соціальної сфери та соціального захисту, належать особи з обмеженими фізичними можливостями, особливо старших вікових груп, та які потребують стороннього догляду, особи, що належать до маргінальних прошарків населення, члени сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, часто – представники національних меншин, мігранти та інші категорії населення. Наслідком нерівного доступу є значно вищі ризики соціального виключення і маргіналізації, як крайні прояви – неможливість соціальної інтеграції та участі у житті суспільства, часткова або повна соціальна ізоляція [3].

Надання соціальної підтримки здійснюється за принципами адресності, доступності, гуманності, цілеспрямованості, законності; безповоротності тощо.

Система соціальної підтримки представляє досить різноманітний спектр послуг, серед них: допомога різним категоріям сімей, у тому числі сім'ям із дітьми; допомога непрацездатним громадянам; підтримка по безробіттю після закінчення терміну виплати допомоги по безробіттю; соціальна підтримка та обслуговування громадян похилого віку та інвалідів; надання соціально-побутової і медичної допомоги одиноким непрацездатним громадянам та інвалідам; соціальне обслуговування окремих категорій громадян (одиноких осіб, дітей-сиріт тощо); допомога ВПО тощо.

Серед найважливіших питань українського сьогодення залишається проблема розбудови ефективних механізмів підтримки та соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Це досить велика категорія людей (більше 1,7 млн.), яким доводиться адаптуватися до нових умов існування, а іноді покладатися тільки на власні сили. Внаслідок воєнного конфлікту, політичних трансформацій і територіальних змін 2014–2018 років в Україні значно ускладнився доступ до соціальних послуг жителів, яке знаходиться на окупованих територіях. Слід визнати, що там перебувають незахищені верстви населення, які вкрай потребують соціальної підтримки. Це можливо тільки тоді, коли вони пересікають лінію розмежування, але, на жаль, деякі категорії (тяжко хворі, інваліди, діти тощо) цього зробити не можуть.

Державні структури, органи місцевого самоврядування, недержавні організації та фонди є суб'єктами соціальної підтримки. На наш погляд, у період трансформаційних змін, соціально-економічної кризи і навіть воєнного конфлікту система соціальної підтримки повинна реалізовувати декілька головних функцій:

1) економічні: сприяння підвищенню ефективності конкретних форм людської діяльності в системі суспільного розподілу праці;

2) соціально-ціннісні: розвиток соціальних відносин на основі підвищення ролі цінностей взаємодопомоги і довіри;

3) психологічні: стимулювання до використання особистостями їх внутрішніх резервів;

4) інтегральні: створення умов для ініціативної діяльності інноваційного характеру [4, с. 30].

В Україні соціальна підтримка населення здійснюється в трьох основних формах: соціальні пільги, соціальна допомога й субсидії. Серед проблем чинної системи соціальної підтримки можна виокремити: недостатній рівень охоплення бідного населення соціальною допомогою і недотримання адресності при наданні соціальної підтримки (це стосується насамперед пільг).

Соціальний захист охоплює систему соціальної підтримки та соціальної допомоги, а також включає соціальні служби, що є підтримкою для людей, якість життя яких безпосередньо залежить від їх діяльності. Основними причинами нерівних можливостей для населення щодо доступу до послуг соціальної сфери та в Україні є економічна нерівність та чинники нематеріального характеру: місцевість проживання, на-

лежність до певних соціальних та вікових груп, стан здоров'я тощо. Насамперед, С. Полякова вважає, що серед основних причин нерівного доступу можна виокремити: економічні, що обумовлені обмеженістю державних коштів; правові, що характеризуються недосконалістю законодавства в частині умов та правил надання допомоги; інституційні, що виникають у зв'язку з недоліками в роботі соціальних служб та установ; особистісні, що пов'язані з належністю до певних соціально уразливих груп населення [5].

Система соціальної підтримки в Україні представлена мережею закладів соціального обслуговування різних категорій населення. Діяльність у сфері надання соціальних послуг в Україні координують три міністерства та чотири державні служби: Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України; Державна служба зайнятості України, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Служба у справах дітей (вони координуються Міністерством соціальної політики України), Державна міграційна служба України.

Отже, заклади, які надають соціальні послуги, розміщені по регіонах України нерівномірно, що призводить до надмірного навантаження на працівників, недоотримання соціальних послуг користувачами в одних регіонах, нераціонального використання потенціалу системи надання соціальних послуг в інших. Звичайно, в усіх регіонах України кількість закладів соціального обслуговування не може бути однаковою, оскільки потреби місцевого населення можуть суттєво відрізнятися, саме тому актуальності набуває вивчення та аналіз потреб регіонів у соціальних послугах, на основі чого можуть бути розроблені і впроваджені заходи соціальної політики на регіональному рівні.

Однією з причин нерівних можливостей доступу до системи соціальної підтримки допомоги є недостатній рівень інформованості населення щодо наявності певних програм та механізмів їх функціонування. Цілком очевидними постає питання впровадження принципу транспарентності.

Аналіз вітчизняних стандартів соціальних послуг вказує на те, що всі наявні стандарти послуг визначають: цільову групу отримувачів; принципи і правила надання певної послуги; перелік заходів, які включають надання певної послуги; вказівки щодо визначення потреби от-

римувача в послугі; орієнтовні кількісні та якісні показники послуги. Суттєвим недоліком чинних стандартів є той факт, що значну частину якісних показників соціальних послуг, які вони містять, можна вважати якісними лише умовно. Наприклад, серед якісних показників, що пропонуються у «Державному стандарті соціальної послуги консультування» [6], є наявність копій довідника, буклетів та інших інформаційних роздаткових матеріалів (у тому числі на електронних носіях) щодо надання соціальної послуги. Сама по собі наявність інформаційних матеріалів ще не означає, що послуга є доступною всім громадянам, хто її потребує, і не свідчить про якість послуги. Так, інформаційні матеріали можуть бути наявними в організації, але не поширюватись, зокрема і через нестачу персоналу для виконання цієї функції, отже, цей показник варто замінити визначенням кількості буклетів (довідників, інших матеріалів), які були поширені в межах району, де працює організація-надавач, або частки одержувачів соціальних послуг, які ознайомлені з відповідними інформаційними матеріалами.

У всі часи, у всіх громадських і державно-політичних системах існували і існують відносини, спрямовані на отримання інформації і обмеження доступу до неї. Одні й другі в своїй сукупності формують відповідні їм суспільні явища. Відносини з отримання доступу до інформації породили відкритість (прозорість) інформації. Транспарентність як соціальне явище – це такий стан інформованості (наявність повного, достатнього і достовірного знання) про ту чи іншу діяльність (її об'єктах або результатах), яке дозволяє будь-якій зацікавленій суб'єкту мати повне уявлення про них. Транспарентність визначається як стан інформованості (наявність повного, достатнього і достовірного знання) про ту чи іншу діяльність (її об'єктах або результатах) будь-якого зацікавленого в цьому суб'єкта [7].

Разом із вищезазначеним підходом до дослідження поняття транспарентності належить визначити ряд ознак, які притаманні цій категорії і є її невід'ємними складовими. Виходячи із зазначеного поняття, належить виокремити ряд ознак транспарентності, до яких слід віднести: пріоритет транспарентності над закритістю; невід'ємний взаємозв'язок транспарентності і верховенства права;

– повнота інформації; своєчасність отримання інформації; реальна можливість громадян вплинути на те чи інше рішення; цілісність інформації [8].

Цілком слушна думка Є. Романенка, який наголошує на розумінні відкритості та прозорості як структурних рівнів транспарентності державного управління, функціональність яких проявляється через відповідні механізми, які забезпечують транспарентність державних органів влади. До таких механізмів належить: доступ до публічної інформації, подання запитів, поширення інформації, проведення відкритих дискусій між органами державної влади та громадськістю [9].

Стан інформованості виникає внаслідок отримання відповідної інформації, яке можливе за допомогою доступу до інформації, під яким слід розуміти ознайомлення з інформацією або надання її для ознайомлення. Тобто станом передує інформаційний процес, що складається в здійсненні дій по доступу до інформації. Суб'єктами такого інформаційного процесу виступають дві сторони: сторона, що володіє інформацією, і сторона, зацікавлена в її отриманні.

Фактично транспарентність як інформаційний процес являє собою сукупність відносин щодо доступу до інформації, які з необхідністю вимагають правового регулювання. Правотворчі органи створюють норми, спрямовані на врегулювання цих відносин, які, будучи однорідними за своїм характером, але будучи різновидом інформаційних відносин, можуть бути згруповані в інститут права (інститут транспарентності).

На цій підставі виділяються чотири сфери транспарентності: транспарентність діяльності державного апарату для підвладних; транспарентність діяльності організацій і фізичних осіб, які виступають потенційними або дійсними контрагентами в широкому сенсі; транспарентність діяльності всіх суб'єктів, що перебувають на території держави та за її межами для державного апарату; за наявності в державі демократичного політичного режиму окремою сферою транспарентності слід назвати і діяльність суб'єктів, що беруть участь у здійсненні демократичних процедур [7].

При цьому саме міжнародні організації закликають підвищувати транспарентність державних органів за допомогою подальшого розвитку процедур і інститутів, призначених для надання своєчасної інформації, включаючи надійні статистичні дані, з метою створення умов для діалогу.

Принцип транспарентності обов'язково повинен впроваджуватись у систему соціальної підтримки населення. По-перше, область функ-

ціонування транспарентності аж ніяк не обмежується областю діяльності державних соціальних установ. По-друге, транспарентність пов'язана із забезпеченням інтересів як конкретних споживачів соціальних послуг, так і їх невизначеного кола. По-третє, транспарентність як універсальний механізм доведення до зацікавлених осіб потрібної інформації застосовується в будь-яких правовідносинах, у тому числі пов'язаних із необхідним управлінським впливом.

Система соціальної підтримки, яка сьогодні має здебільшого нейтральний вплив на нерівність, а подекуди збільшує її, має пройти шлях подальшого реформування, що передбачає зміну принципів та механізмів надання державної підтримки. Це сприятиме досягненню кращої адресації бюджетних коштів на соціальну підтримку бідним, що, у свою чергу, має стати запорукою зміщення акцентів у формуванні нерівності з вторинного на первинний розподіл доходів.

Для рішення соціальних проблем важливу роль відіграє не тільки інформація про позитивний досвід інших регіонів та професійну підготовку менеджерів, але й інформація, адресована членам місцевої громади, про задуми, плани, справи самої організації [10]. Практика свідчить про те, що багато ініціатив на місцевому рівні не перетворюються в життя через відсутність прозорості та відсутність підтримки з боку місцевої громади.

Основними характеристиками транспарентності доступу населення до якісних соціальних послуг є: доступність і достовірність для громадян інформації про акторів, цілі і завдання, етапи реалізації та результати здійснення програм соціальної політики; обов'язковість розкриття і забезпечення доступу до інформації громадян, як державними органами влади, так і громадськими формуваннями та об'єднаннями про спектр соціальних послуг; створення і поширення навчальних курсів із користування електронними сервісами послуг.

Таким чином, інформаційна транспарентність є визначальним стратегічним ресурсом модернізації та реформування соціальних послуг. Рівень прозорості та доступності соціальних послуг є важливим критерієм високої корпоративної культури управління, оскільки саме під прикриттям секретності, конфіденційності та службової таємниці чиняться економічні злочини, порушуються законні права і мораль.

Стратегія реформування соціальних послуг» (2012), розроблена на принципах орієнтованості на задоволення потреб отримувачів соціальних

послуг; адресності їх надання; залучення отримувача соціальних послуг до самостійного розв'язання власних проблем; надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб та забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді; створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг; якості та ефективності надання соціальних послуг; прозорості надання соціальних послуг [11].

Отже, ефективне вирішення означених проблем неможливе при умовах воєнного конфлікту і потребує подальшого пошуку шляхів удосконалення і вивчення доступності та задоволення в повному обсязі потреб різних категорій населення в соціальній підтримці.

#### Список використаної літератури:

1. Словник-довідник для соціальних педагогів та соціальних працівників / за заг. ред. А.Й.Капської, І.М. Пінчук, С.В.Толстоухової. К., 2000. 260 с.
2. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / за заг. ред. С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. Х.: ФІНН, 2009. 434 с.
3. Николаева В.І. Проблеми доступності до послуг соціальної сфери Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: Зб. наук праць ДонДУУ, Т.ХV. Вип. 281. Серія: Спеціальні та галузеві соціології. Донецьк: ДонДУУ. 2014. С. 122.
4. Сень Г.П. Теоретичні аспекти соціальної підтримки як фактора подолання стресу. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. 2007. № 2(39). С. 30–34.
5. Нерівні можливості дітей в Україні: аналіз та рекомендації для політики. На основі моніторингу щодо економічної нерівності домогосподарств та доступу дітей до послуг соціальної сфери. / Л.М. Черенько, С.В. Полякова та ін. К., 2012. 48 с.
6. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги консультування. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0866-15>.
7. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів: Уклад. Е.А. Афонін, О.В. Сушій. К.: Вид-во НАДУ, 2010. 48 с.
8. Л. Наливайко, М. Романов, Поняття, ознаки та значення транспарентності у контексті євроінтеграції. URL: [http://vjhr.sk/archive/2016\\_4/part\\_1/26.pdf](http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_1/26.pdf).
9. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 17–31.
10. Азарова Т.В., Абрамов Л.К. Інформаційне забезпечення процесу рішення соціальних проблем на місцевому рівні. ІСКМ, Кіровоград. 2003, 116 с.
11. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект / за ред. Е.М. Лібанової; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. К., 2015. 356 с.

#### **Николаева В. И. Система социальной поддержки в условиях военного конфликта: проблемы транспарентности**

*В статье рассматриваются вопросы организации системы социальной поддержки и услуг различным категориям населения Украины. Основной акцент делается на проблемах и причинах неравенства доступа к услугам социальной сферы, особенно в условиях военного конфликта. Подчеркивается, что информационная транспарентность является определяющим стратегическим ресурсом модернизации и реформирования социальных услуг.*

**Ключевые слова:** *социальная поддержка, доступность социальных услуг, транспарентность, военный конфликт.*

#### **Nykolaieva V. I. The social support system under the military conflict: the problems of transparency**

*The article deals with the organization of the system of social support and services for various categories of the population of Ukraine. The main emphasis is on the problems and causes of inequality of access to social services, especially in the context of a military conflict. It is emphasized that information transparency is a determining strategic resource for the modernization and reform of social services.*

**Key words:** *social support, accessibility of social services, transparency, military conflict.*