

УДК [364:332.1]:355.01

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.3.23>

**I. М. Смирнов**

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій  
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ORCID ID: 0000-0003-4935-4777

## ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УМОВАХ ВІЙНИ

*У статті розглядаються теоретичні основи особливостей надання соціальних послуг до введення військового стану та після його впровадження. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення процесу надання соціальних послуг в умовах війни. Визначено, що початок повномасштабного вторгнення зумовив необхідність змін законодавства у сфері надання соціальних послуг до яких країна загалом виявилася неготовою, особливо це стосується систем соціальних послуг, в процесі дослідження були охарактеризовані проблеми у сфері нормативно-правового забезпечення.*

*Проведено оцінку ефективності та якості процедур надання соціальних послуг та визначення потреби людей/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або втікають від війни в територіальних громадах Чернігівської області, аналізувалися думки дорослого населення віком від 18 років, яке проживає в області та перебуває у складних життєвих обставинах і потребує доступу до соціальних послуг. Аналізуючи результати опитування надавачів соціальних послуг, виявлено перелік установ найбільш необхідних для жителів громад та найбільш актуальні соціальні послуги.*

*Виявлено, що першочергово необхідно переглянути порядок визначення потреби у соціальній допомозі під час воєнного стану. Особливу увагу необхідно приділити оновленню сервісів даних осіб, які потребують допомоги під час воєнного стану, особливо у відсталих населених пунктах зросла кількість внутрішньо переміщених осіб, які потребують різноманітних соціальних послуг, а активні міграційні процеси вимагають системного визначення реальних потреб цих громадян.*

*За результатами опитування та враховуючи умови воєнного стану, продемонстровано, що проведені дослідження дає чітке розуміння того, що першочергову допомогу мають отримувати особи/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах та населення, яке тікає від війни. Ключовими було виявлено проблеми, такі як відсутність належної системи організації надання соціальних послуг, інформування населення про види надання соціальних послуг та заклади, що надають супутні послуги, що підтверджено результатами опитування.*

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, соціальна послуга, територіальна громада, децентралізація, військовий стан, соціальний працівник.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасний розвиток України як незалежної соціальної держави проходить в умовах соціально-економічної кризи, військового стану, що змушує публічне управління шукати шляхи оптимізації та модернізації соціальних видатків та підвищення ефективності системи соціального забезпечення. Важливою складовою соціального захисту населення є послуги. Сьогодні актуальним є економія та раціональне використання бюджетних коштів шляхом розробки та впровадження дієвих та ефективних механізмів державного управління системою надання соціальних послуг.

Важливим є той факт, що в умовах децентралізації на територіальні громади, особливо в сучасних умовах, покладено вирішення значної частини соціальних проблем, зокрема питань освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення тощо. Тому сьогодні особливої актуальності набуває обговорення питань надання та доступу до отримання якісних соціальних послуг людям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми соціального захисту в територіальних громадах в Україні наразі є ключовою пробле-

мою для досліджень вітчизняних вчених, в своїх працях це питання досліджували: Гергола С.В., Дубинич К.В., Кадикало О.І., Комар-Стаховська К.П., Кравченко М.В., Стащук О.В. та інші.

Незважаючи на наявність значної кількості досліджень з даного питання, на сьогодні необхідно досліджувати особливості реалізації політики надання соціальних послуг в територіальних громадах в умовах війни.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Останнім часом Україна пройшла через тяжкий етап розвитку: криза, революція, пандемія та війна. Всі проблеми становлять загрозу не лише для країни, але й для всієї нації та ще раз підтверджують важливість ефективної управлінської діяльності, яка стала новою парадигмою публічного управління. Адже завдання публічного управління полягає не лише у забезпеченні функціонування та розвитку держави, а й у формуванні ефективної державної політики, в першу чергу в соціальній сфері та пошук найбільш оптимального з точки зору вектору розвитку цієї сфери. Система надання соціальних послуг в Україні нині перебуває у вкрай складній ситуації, оскільки війна, яка несе пряму загрозу національній безпеці, у розпалі. Тому дослідження проблем, що впливають на ефективність надання соціальних послуг в територіальних громадах в умовах війни, сьогодні є особливо актуальним.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні особливостей проблем та перспектив надання соціальних послуг в територіальних громадах в умовах війни.

**Виклад основного матеріалу.** Надання соціальних послуг є важливою функцією будь-якої країни. Проте під час війни кількість громадян, які потребують підтримки, зростає в декілька разів. Так, за перші півтора роки війни кількість інвалідів зросла на 300 тис. осіб, сягнувши загальної кількості 3 млн. осіб. Російська агресія проти України спричиняє значні людські та матеріальні втрати.

Багатьом українцям довелося зіткнутися з руйнуванням інфраструктури та втратою основних засобів для життя, включаючи будинки, транспортні засоби та роботу. Величезна кількість громадян була змушена покинути власні домівки. З огляду на те, що війна триває, кількість людей, які потребують допомоги, може продовжувати зростати.

Відповідно до чинного законодавства «Про соціальні послуги», соціальна послуга – це

заходи, спрямовані на попередження складних життєвих обставин, їх подолання або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них знаходяться [1]. Під складною життєвою обставиною розуміють ситуацію, яка негативно впливає на життя, здоров'я, розвиток і функціонування особи/сім'ї і яку особа не може подолати самостійно. Ці обставини можуть включати втрату роботи, втрату житла або іншу шкоду внаслідок пожежі, стихійного лиха, лиха, військових дій, терористичних актів, збройного конфлікту або тимчасової окупації.

Щоб отримати безкоштовні соціальні послуги, необхідно було звернутися до Управління соціального захисту населення, яке аналізує потреби та направляє людину до відповідних надавачів послуг. Водночас відповідно до закону [1] відповідальність за оцінку, планування та надання соціальних послуг покладається на органи місцевого самоврядування. Крім того, Закон України «Про соціальні послуги» визначає 18 основних соціальних послуг, які надаються саме на рівні громади. Варто зазначити, що не всі громадяни мають право на безоплатне отримання соціальних послуг, щоб отримати безкоштовні послуги, проводиться попередній аналіз і враховуються різні фактори, такі як рівень доходу та наявність близьких/родичів.

Самі соціальні послуги, до війни, надавалися за процедурою (кейс-менеджмент), яка включала кілька етапів, зокрема: аналіз звернення особи щодо центру надання соціальних послуг; оцінка індивідуальних/сімейних потреб у соціальних послугах; визначення середньомісячного сукупного доходу заявника; прийняття рішення про надання соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб особи/сім'ї. Для прийняття рішення про надання соціальних послуг відповідним структурам дається 10 робочих днів. Процедури змінюватимуться лише у разі одноразового або екстреного надання соціальної послуги (тобто негайно, зазвичай протягом доби, якщо є загроза для отримувачів соціальної послуги).

Стало зрозуміло, що завершити всі формальні процедури не встигнуть після 24 лютого 2022 року, і Мінсоцполітики на початку березня 2022 року розробило рекомендації щодо організації надання соціальних послуг в умовах воєнного стану. Йшлося про спрощення та оптимізацію окремих процедур надання соціальних послуг. Однією з ключових методичних порад територіальним громадам було надання

соціальних послуг в екстремому (кризовому) порядку, а не за повними процедурами. Такий вид надання послуг дозволяє прийняти рішення протягом 24 годин з моменту повідомлення про відповідну заяву, звернення та необхідність надання супроводу особі.

Крім того, 14 квітня 2022 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону «Про соціальні послуги», якими спрощено деякі норми для оптимізації надання соціальних послуг, серед яких було визначено:

- посилення повноважень місцевої влади, тобто у разі оголошення надзвичайного або воєнного стану надається можливість визначити порядок організації та деталі надання соціальних послуг на території громади. Однак це не повинно суперечити логіці та правовим нормам;

- соціальні послуги під час воєнного стану надаються у надзвичайних (кризових) ситуаціях;

- усі соціальні послуги надаються безоплатно людям (незалежно від рівня доходів), які постраждали від пожежі, стихійного лиха, лиха, військових дій, терористичного акту, збройного конфлікту чи тимчасової окупації;

- визначення валового доходу громадянина змінено на визначення низького доходу. Відтепер середньомісячний сукупний дохід громадянина визначатиметься за кварталами, а не за останні півроку, як раніше.

Крім того, у серпні 2023 року набув чинності наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративних районів/територіальних громад у сфері соціальних послуг», який визначає організацію визначення потреб населення в соціальних послугах під час воєнного чи надзвичайного стану та в перехідний період після його закінчення. Порядок враховує всі зміни, прийняті в попередніх нормативно-правових актах.

За перші шість місяців війни після введення воєнного стану попит на соціальну допомогу зріс у 2-4 рази. Видатки місцевих бюджетів на соціальну сферу становили від 3% до 13%. Кількість соціальних послуг, що надаються одночасно, прямо не корелює з розміром соціальних витрат на душу населення в регіоні. Це пояснюється тим, що більшість соціальних видатків йде на заробітну плату, коливається від 79% до 98% від загальної суми. В середньому на організацію та надання соціальних послуг витрачається менше 10% соціальних витрат [3, с.12].

Загалом початок повномасштабного вторгнення зумовив необхідність змін законодавства у сфері надання соціальних послуг до яких країна загалом виявилася неготовою, особливо це стосується систем соціальних послуг. Крім того, залишаються проблеми у сфері нормативно-правового забезпечення:

- нерівний доступ громадян до соціальних послуг. Дослідження показують, що до 2022 року кількість людей, які надають соціальні послуги, може коливатися від тисяч до сотень тисяч у різних регіонах, що призводить до зниження якості соціальних послуг [3, с.12];

- брак ресурсів, особливо це стосується як кадрового, так і матеріального забезпечення (житло, службовий транспорт, технічне оснащення). У деяких громадах ці проблеми існували ще до початку повномасштабної війни. Водночас дослідження показують, що незважаючи на гостру нестачу соціальних працівників, вакансій на такі посади мало. Це пояснюється так званім феноменом «прихованої вакансії», коли в організації є вакансія, інформація про яку не є загальнодоступною. З одного боку, це може статися, якщо керівництво очікує, що особа (наприклад, особа, яка отримала статус ВПО) зможе повернутися на свою посаду. З іншого боку, якщо керівництво намагається взяти на роботу родичів чи знайомих, така практика може мати певні корупційні мотиви. Крім того, обов'язки відсутнього працівника можуть бути розподілені між іншими працівниками (наприклад, особа може координувати та безпосередньо надавати процеси надання соціальних послуг);

- проблема низької оплати праці соціальних робітників, адже середня зарплата соціального працівника сьогодні становить близько 9 тис. грн. Однак розмір зарплати різниться в залежності від громади і може становити менше 6 тис. грн. Враховуючи соціальну значимість і фізичне навантаження цієї роботи, низька заробітна плата не стимулює людей працювати в цій сфері;

- низька участь недержавного сектору в наданні соціальних послуг, хоча Мінсоцполітики офіційно реалізує таку політику співпраці, не всі громади користуються наявними механізмами та можливостями. В Україні надавачами соціальних послуг є переважно державні або автономні установи та підприємства. Тому вирішення цієї проблеми потребує активної співпраці як з боку органів влади, так і з боку державного сектору.

Необхідно переглянути порядок визначення потреби у соціальній допомозі під час воєнного стану. Адже згідно з порядком щомісячний аналіз надання соціальних послуг фізичним особам проводиться лише для екстрених служб. Водночас дані для інших сервісів під час воєнного стану не оновлюватимуться, у відсталих населених пунктах зростає кількість внутрішньо переміщених осіб, які потребують різноманітних соціальних послуг, а активні міграційні процеси вимагають системного визначення реальних потреб цих громадян.

Для оцінки ефективності та якості процедур надання соціальних послуг та визначення потреби людей/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або втікають від війни в територіальних громадах Чернігівської області, було проведено дослідження. У дослідженні аналізувалися думки дорослого населення віком від 18 років, яке проживає в області та перебуває у складних життєвих обставинах і потребує доступу до соціальних послуг.

У рамках даного соціологічного дослідження було опитано 100 респондент, з яких 50 представників суб'єктів надання соціальних послуг та 80 отримувачі соціальних послуг (з них 55 жінок та 25 чоловіків). Опитування проводилося під час з 10 травня 2022 року по 15 серпня 2022 року в на територіях 10 громад області.

Серед опитаних респондентів (користувачів соціальних послуг) найбільшою виявилася потреба в натуральній допомозі, це стосується отримання продуктів харчування, засобів особистої гігієни, одягу, взуття та інших предметів першої необхідності, які переважно надаються одноразово або тимчасово (рис. 1).

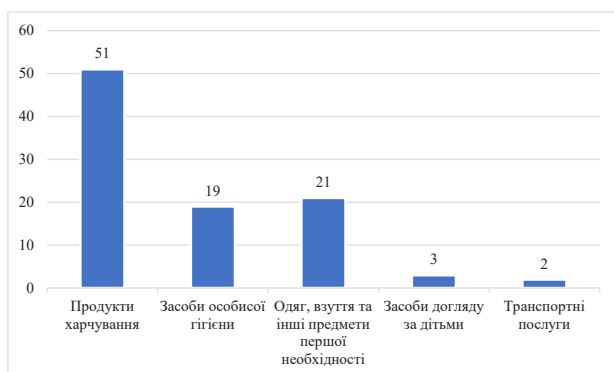


Рис. 1. Результати відповідей респондентів на питання «Якої допомоги Ви потребуєте першочергово?»

\*побудовано автором за результатами опитування

Відповіді на запитання про те, що б вони хотіли покращити для підвищення якості соці-

альних послуг, були різними, але респонденти часто наголошували, що потрібно:

- збільшення гуманітарної допомоги;
- надання житла (безкоштовне/соціальне/тимчасове, включаючи бажання його отримати);
- розширення мережі соціальних установ;
- збільшення кількості працівників, які надають соціальні послуги;
- поширення інформації про громадські організації, що надають соціальні послуги;
- покращення матеріально-технічної бази закладів та установ, які надають соціальні послуги;
- методична підтримка з боку центральних органів влади.

На думку надавачів соціальних послуг, найбільше населення у громаді потребують установ (рис. 2).

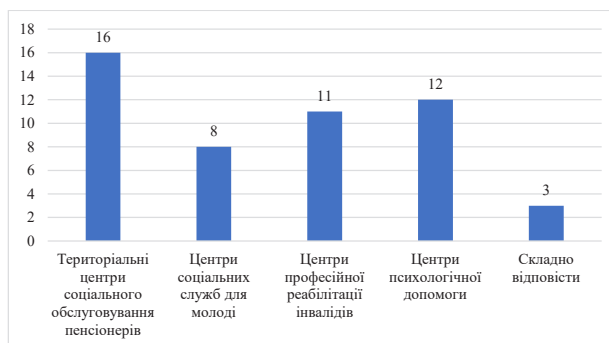


Рис. 2. Результати відповідей респондентів на питання «Яких установ надання соціальних послуг найбільше потребують жителі Ваших територіальних громад?»

\*побудовано автором за результатами опитування

На думку респондентів-надавачів соціальних послуг, найбільшою потребою населення є отримання матеріальної підтримки, а попит на соціальну допомогу є низьким (рис. 3).

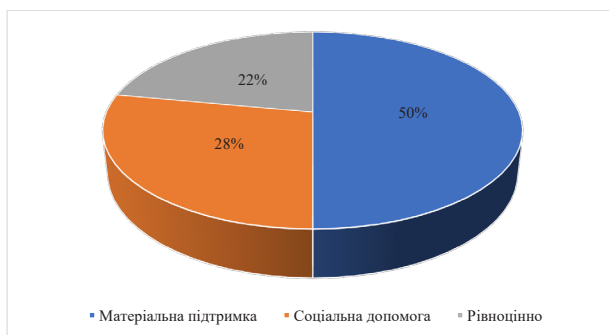


Рис. 3. Результати відповідей респондентів на питання «Якої послуги потребують жителі Ваших територіальних громад?»

\*побудовано автором за результатами опитування



Отже, за результатами опитування та враховуючи умови воєнного стану, можна зробити висновок, що отримані результати дають чітке розуміння того, що першочергову допомогу мають отримувати особи/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах та населення, яке тікає від війни. Ключовими було виявлено проблеми, такі як відсутність належної системи організації надання соціальних послуг, інформування населення про види надання соціальних послуг та заклади, що надають супутні послуги, що підтверджено результатами опитування.

Також виявлено, що громадяни потребують більшої гуманітарної допомоги, безкоштовного житла, що може проявлятися в контексті того, що ці особи навряд чи будуть активно адаптуватися до нових умов життя.

**Висновки.** Очікуваним результатом реформ у сфері надання соціальних послуг, навіть в умовах війни, має стати підвищення якості життя та забезпечення реалізації конституційних прав населення шляхом організації системи соціального обслуговування, яка відповідає потребам населення. Мета – отримати доступні, якісні та адресні соціальні послуги. Не мають бути винятком із цього правила й нещодавно впроваджені зміни: передача повноважень з надання соціальних послуг територіальним громадам. Проте дослідження показали, що для забезпечення своєчасного та безперешкодного доступу громадян до всіх гарантованих державою соціальних послуг існує низка питань, які потребують подальшого вивчення та вирішення.

#### Список використаної літератури:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. *Голос України*. 27.04.2019. (№ 82).
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 квітня 2022 року № 2193-IX. *Голос України*. 14.04.2022. (№ 82).
3. Кадикало О.І. Актуальні питання соціального захисту населення України в умовах воєнного стану. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № 2. С. 10–14.
4. Дубич К. В. Механізми державного управління якістю соціальних послуг в Україні. *Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2014. Вип. 1. С. 114–129.
5. Стащук О.В., Гергола С.В., Комар-Стаховська К.П. Стан соціального захисту та соціального забезпечення населення України в умовах війни. *Економіко-правовий розвиток сучасної України: матеріали XI Всеукраїнської наукової конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, що присвячена 25-ій річниці з дня заснування Національного університету «Одеська юридична академія»*, м. Одеса, 25 листопада 2022 р. Одеса, 2022. С. 6-8.
6. Головка В.В. Особливості державної політики соціального захисту населення в умовах воєнного стану в Україні. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/16874/1/Golovko.pdf>
7. Грень Т.Я. Особливості реалізації політики соціального захисту територій в умовах війни. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № 6. С. 80–84.

#### Smyrnov I. M. Features of the provision of social services in territorial communities in the conditions of war

*The article examines the theoretical basis of the peculiarities of the provision of social services before and after the introduction of martial law. The regulatory and legal provision of the process of providing social services in war conditions is characterized. It was determined that the beginning of a full-scale invasion caused the need for changes in the legislation in the field of providing social services, for which the country was generally unprepared, especially in the case of social service systems, during the research, problems in the field of regulatory and legal support were characterized.*

*An assessment of the effectiveness and quality of the procedures for providing social services and determining the needs of people/families who are in difficult life circumstances or fleeing from the war in the territorial communities of the Chernihiv region was carried out, and the opinions of the adult population aged 18 and over who live in the region and are in difficult life situations were analyzed circumstances and needs access to social services. Analyzing the results of the survey of social service providers, the list of institutions most needed by the residents of communities and the most relevant social services was revealed.*

*It was found that the procedure for determining the need for social assistance during martial law should be revised as a matter of priority. Special attention should be paid to updating the services of these persons who need assistance during martial law, especially in backward settlements, the number of internally displaced persons who need various social services has increased, and active migration processes require a systematic determination of the real needs of these citizens.*

*According to the results of the survey and taking into account the conditions of martial law, it is demonstrated that the conducted research gives a clear understanding that priority assistance should be given to individuals/families who are in difficult life circumstances and the population fleeing from war. Key problems were identified, such as the lack of a proper system for organizing the provision of social services, informing the population about the types of social services provision and institutions providing related services, which was confirmed by the results of the survey.*

**Key words:** social security, social service, territorial community, decentralization, martial law, social worker..