

ДОСЛІДЖЕННЯ:
**АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПІДТРИМКИ
ОСІБ, ЯКІ ОПИНИЛИСЯ У СКЛАДНИХ
ЖИТТЄВИХ ОБСТАВИНАХ**

Автори:

Владислав Ієрусалимов, Інна Студеннікова, Дмитро Андрієнко,
Юлія Маркуц

Дане дослідження підготовлено
Центром аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської школи економіки
за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” у рамках проекту
“Дослідження політики соціального забезпечення спільно
з Міністерством соціальної політики України”.
Дослідження відображає позицію авторів і не обов’язково збігається з позицією
Міжнародного фонду “Відродження”

ЗМІСТ

Список скорочень	4
Вступ	5
Методологія	6
Опис проблеми	7
Висновки	9
Розділ 1. Національний та міжнародний досвід підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах	12
Розділ 2. Аналіз механізмів соціального захисту окремих категорій населення в Україні.	18
2.1. Інструменти підтримки осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	18
2.2. Підходи до підтримки внутрішньо переміщених осіб	21
2.3. Особливості соціального захисту ветеранів	23
2.4. Моделювання надання поточних виплат та допомог дітям, які постраждали від війни	27
Рекомендації	29
Додатки	31

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

TANF - Temporary Assistance for Needy Families
ВПО - внутрішньо переміщені особи
ЄС - Європейський Союз
ЖКГ - житлово-комунальне господарство
ЗСУ - Збройні сили України
КМУ - Кабінет Міністрів України
КСУ - Конституційний суд України
МВФ - Міжнародний Валютний Фонд
Мінветеранів - Міністерство у справах ветеранів України
Мінреінтеграції - Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
Мінсоцполітики - Міністерство соціальної політики України
МОЗ - Міністерство охорони здоров'я України
НПА - нормативно-правові акти
рф - російська федерація
СЖО - складні життєві обставини
УВФ - Український ветеранський фонд
УРСР - Українська Радянська Соціалістична Республіка
Чорнобильська АЕС (ЧАЕС) - Чорнобильська атомна електростанція

ВСТУП

Внаслідок повномасштабної війни рівень життя в Україні значно погіршився, виросла частка населення, яке критично потребує допомоги. Наразі одне з головних завдань держави полягає у формуванні ефективної системи соціального захисту, що охоплює потреби у короткостроковій, середньостроковій, довгостроковій перспективі. Короткострокова перспектива включає термінову медичну, психологічну, правову допомогу, забезпечення притулком. Середньострокові потреби можуть охоплювати надання грошових виплат та компенсацій для уникнення матеріальної вразливості, надання послуг із соціальної адаптації та реінтеграції. Довгострокова перспектива передбачає підтримку у працевлаштуванні та освіті, забезпечення житлом, тобто створення умов для належного життя, коли особа може піклуватися про себе самостійно та вже не потребує допомоги від держави. Проте наразі відсутнє чітке бачення, як співвідносяться реальні потреби осіб із типами допомоги, яку надає держава, і головне, чи впливає державна допомога на подолання складних життєвих обставин в ефективний спосіб.

Необхідно сформуванню нову візію допомоги населенню, відмовляючись від застарілих підходів, що не здатні вирішити проблеми, які накопичувались протягом останніх 30 років, але стали нагальними через війну. В рамках підготовки огляду механізмів підтримки осіб, які опинились у складних життєвих обставинах, були визначені ключові проблеми в системі захисту населення, такі як дисбаланс різних типів підтримки, прогалини у забезпеченні, відсутність мотивації подолання складних життєвих обставин, відсутність визначених критеріїв та цілей у системі соціального захисту.

Підтримка населення є міжсекторальною проблемою, що належить до сфери відповідальності багатьох державних інституцій. Це дослідження було підготовлено на запит Міністерства соціальної політики України, але наведена в ньому інформація також буде корисною для Міністерства у справах ветеранів України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства охорони здоров'я України. Також цей звіт може бути корисний для Міністерства фінансів України в рамках розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі та Верховній Раді України в рамках реалізації своєї законодавчої та контрольної функції.

При формуванні подальших заходів з підтримки населення органам влади потрібно буде пріоритизувати підтримку. Однією з причин підготовки цього дослідження було розуміння того, що в майбутньому ресурсні можливості держави будуть неспівставні з потребами всіх вразливих груп. Брак ресурсів може стосуватися не тільки фінансових спроможностей, але й відсутності в достатній кількості необхідної інфраструктури та фахівців, які можуть надавати ефективну соціальну допомогу. Це може спричинити маргіналізацію окремих категорій населення, а в довготривалій перспективі деструктивно вплинути на загальний добробут та через соціальну ізоляцію чоловіків та жінок працездатного віку - на економічний розвиток країни.

Обмежені ресурси держави змушують підвищувати ефективність системи підтримки. Поточне дослідження надає оцінку ефективності наявних механізмів підтримки вразливих груп та пропонує рекомендації з її підвищення.

МЕТОДОЛОГІЯ

На першому етапі дослідження ми встановили суть та мету підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Через хаотичність призначення допомог та відсутність прогнозування їхнього ефекту у довгостроковій перспективі спершу необхідно було визначити суть проблеми складних життєвих обставин, кого можна віднести до вразливих груп та як це закріплено в законодавчому полі України. Тобто визначити, за яким принципом держава обирає, кому надавати допомогу, та які критерії при виборі тих чи інших інструментів допомоги застосовує.

На другому етапі дослідження спільно з Міністерством соціальної політики України ми обрали 4 групи населення, які є одними з найбільших отримувачів допомоги та які потребують особливого захисту. До них відносяться:

- Особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- Внутрішньо переміщені особи;
- Ветерани війни;
- Діти, які постраждали від війни.

Для перших трьох груп оцінка відбувалась за допомогою пошуку та аналізу чинних нормативно-правових актів. Були визначені суб'єкти та об'єкти надання пільг/компенсацій, джерела їх фінансування, розвиток нормативно-правового забезпечення в історичній перспективі. Для четвертої групи відсутнє окреме законодавство, що охоплювало б питання допомоги дітям, які постраждали від війни з РФ. Чинний Закон України "Про соціальний захист дітей війни" розповсюджується лише на дітей Другої світової війни. Тому для моделювання механізмів підтримки дітей, які постраждали від війни з РФ, були співставлені проблеми, з якими зіштовхується ця категорія дітей, та наявні види допомог, що можуть ці проблеми вирішити. Наприклад, які механізми передбачені державою для підтримки дітей з інвалідністю.

В рамках цього дослідження ми не проводили аудит усіх наявних видів послуг, компенсацій, пільг, а також не оцінювали фактичний рівень задоволення потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Ми розглянули основні види підтримки для оцінки тенденцій у сфері захисту населення та виявлення прогалин у реалізації соціальної політики.

ОПИС ПРОБЛЕМИ

Соціальний захист є одним із пріоритетів держави, проте наявні ресурсні можливості не дозволяють покрити всі потреби. Сфера соціального захисту на другому місці серед видатків державного бюджету на 2023 рік (447,6 млрд грн) після видатків на національну безпеку і оборону країни.¹ Але незважаючи на багатомільярдне фінансування більшість населення вважає недостатньою допомогу від державних програм соціально-економічної підтримки². Визначена ситуація вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування переоцінити власні спроможності та знайти нові шляхи підтримки українців, які цього потребують.

Війна критично відбилась на рівні життя населення та збільшила ступінь вразливості осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Загальна сума прямих збитків, завданих інфраструктурі України за рік повномасштабного вторгнення, вже виросла до \$143,8 млрд.³ До половини довоєнного населення України, або щонайменше 20 млн людей, безпосередньо задіяні в активні міграційні процеси.⁴ Рівень безробіття у середньому за 2022 рік оцінено в 25–26% і через наслідки війни він ще довго залишатиметься високим. Інфляційні тенденції у світі виникли ще у 2021 році, а з початком повномасштабної війни інфляція очікувано виросла - до 26.6% в річному вимірі станом на грудень 2022 року⁵.

Універсального інструменту підтримки, що закривав би всі потреби осіб, не існує. Держава поєднує різні підходи, від прямої грошової допомоги до забезпечення послугами у різних сферах, в першу чергу соціальної та медичній. Проте найпоширенішим досі залишається надання грошової допомоги. Наприклад, 13 із 20 напрямів використання коштів за бюджетною програмою “Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини” передбачають прямі грошові виплати. Напрямок з оплати соціальних послуг, що надаються державними, комунальними та

недержавними суб'єктами, є одним із найменших за розміром фінансування.

Надання грошових виплат - це короткострокова підтримка, яка початково може мати значний підтримуючий ефект для осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Проте у довгостроковій перспективі ці виплати не вирішують проблем, які стосуються загального матеріального стану сім'ї, соціалізації в суспільстві, системного забезпечення базових потреб у якісній освіті, медицині, професійній орієнтації.

Втім, використання грошових виплат, ефективність яких сумнівна, є привабливим варіантом як для представників вразливих груп, так і для держави. Громадяни отримують кошти, якими вони можуть розпоряджатись на власний розсуд, а держава робить свою допомогу більш видимою навіть за рахунок надання невеликих за розміром виплат. Водночас надання грошових виплат є найдешевшим та найшвидшим способом підтримки населення на відміну від системної розбудови мережі надавачів соціальних послуг, якісної медицини та освіти.

Надання виплат, пільг, безоплатних послуг через статус та офіційну приналежність до вразливої групи загалом не корелює з індивідуальними потребами. Намагання допомогти одночасно та однаково всім особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, створює ризик не допомогти якісно та належно жодній людині. Відсутність пріоритетності та індивідуального підходу може призвести до неповної оцінки реальних потреб, неможливості ресурсно забезпечити інструменти надання допомоги, виникненню заборгованості з виплат та компенсацій через брак фінансових ресурсів.

Перерозподіл ресурсів на соціальну підтримку через звуження кількості отримувачів допомог є непопулярним рішенням, яке важко реалізувати на практиці.

¹ Закон України від 03.11.2022 р. № 2710-IX “Про Державний бюджет України на 2023 рік”
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#top>

² Зайнятість, соц.захист, житло: ставлення населення до державних програм соціально-економічної підтримки і потреба у них <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/doslidzhennia-zainiatist-sotszakhyt-zhytlo-pages-web-new.pdf>

³ Звіт про прямі збитки інфраструктури України за рік під час повномасштабного вторгнення росії https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf

⁴ Економіка України під час війни: грудень 2022, підсумки року <https://ces.org.ua/economy-of-ukraine-during-the-war-december-amndhe-results-of-the-year/>

⁵ Інфляційний звіт НБУ, січень 2023
https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2023-Q1.pdf?v=4

Звуження не обов'язково означає автоматичне позбавлення пільг певних категорій громадян. Надання допомоги може бути прив'язано до мотиваційного фактору, коли для отримання пільги/компенсації/виплати особа має вчинити дії, що допоможуть їй подолати складні життєві обставини. Прикладом такої моделі є стипендіальне забезпечення, коли за умови успішного навчання особа отримує стипендію, а через неуспішність втрачає її. Проте через відсутність визначених конкретних цілей для надання допомоги існує ризик формування неналежного мотиваційного фактору.

Прив'язка надання допомоги до рівня доходу сім'ї може бути сталою практикою для

формування нових видів підтримки, але не може бути розповсюджена на вже існуючі. Законодавством передбачено, що для окремих категорій громадян пільги надаються з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї, наприклад щодо оплати послуг за користування житлом чи комунальних послуг⁶. Проте, коли Конституційний суд України розглядав провадження щодо прив'язки надання пільг учасникам війни до рівня доходу родини, такий підхід був визначений як той, що суперечить Конституції, адже обмеження або скасування пільг, інших гарантій соціального захисту можливе лише у разі запровадження рівноцінних або більш сприятливих умов соціального захисту⁷.

⁶ Постанова КМУ від 04.06.2015 р. № 389
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2015-%D0%BF#Text>

⁷ Рішення КСУ у справі №1-6/2018(2791/15)
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-18#top>

ВИСНОВКИ

Наявна нормативно-правова база не дозволяє побудувати єдиний дієвий механізм підтримки осіб, які перебувають в складних життєвих обставинах. Законодавче забезпечення є архаїчним та відображає весь обсяг проблем, що були накопичені з 1991 року. НПА розробляються різними урядами та парламентськими скликаннями, що мали власний погляд на формування та реалізацію політики у соціальній сфері відповідно до викликів часу. Норми, що закріпили наявну систему соціальної підтримки в 90-х роках і копіювали модель соціальної підтримки УРСР, досі суттєво не були оновлені та не відповідають актуальним можливостям держави та потребам населення. Як наслідок, органи влади не можуть виконати свої обов'язки перед населенням, а люди, в свою чергу, не забезпечені гарантіями, на які вони мають право. Частково і через те, що ресурси на їхню підтримку витрачаються на осіб, які використовують прогалини у законодавстві для отримання пільг та компенсацій, яких вони насправді не потребують, наприклад, на оренду житла⁸.

Роль складних життєвих обставин (СЖО) в системі формування допомоги населенню чітко не визначена. СЖО є системоутворюючим фактором при наданні соціальних послуг, що визначено у відповідному Законі України від 17.01.2019 № 2671-VIII "Про соціальні послуги". Особи, які перебувають у СЖО, отримують фінансову підтримку за бюджетною програмою Мінсоцполітики. Проте, крім прив'язки до назви "складні життєві обставини", ці два підходи фактично не мають між собою нічого спільного. Групи отримувачів майже не співпадають, допомоги мають різну мету та механізм призначення. Через хаотичний процес підтримки осіб важко в достатній мірі оцінити їхній кінцевий ефект та вплив на подолання СЖО.

Виходячи з визначення, що наведене у Законі України "Про соціальні послуги" (СЖО - це негативні обставини, які особа/сім'я не може подолати самостійно), можна дійти висновку, що необхідність призначення послуги/виплати для особи, яка перебуває в складних життєвих обставинах, має бути обґрунтовано фактором критичності. Тобто чи зможе особа без підтримки

держави подолати СЖО, чи її відсутність матиме для особи руйнівні наслідки⁹.

Соціальні послуги є більш прогресивним інструментом за інші види допомог, що пов'язані з СЖО. Однією з переваг конструкції соціальних послуг є визначені цілі їх надання, хоча б на стратегічному рівні. Інші види підтримки (грошові виплати та пільги) передбачають лише умови, але не цілі, їх отримання, тому теоретично можуть надаватися постійно.

Чинники, що зумовлюють СЖО, запроваджені законом "Про соціальні послуги"¹⁰ в 2019 році. Вони вказують на необхідність отримання соціального захисту, але не впливають на призначення інших допомог, крім соціальних послуг.

Відсутні чітко встановлені критерії надання допомоги особі, яка перебуває в складних життєвих обставинах, відповідно до її актуальних потреб. Фрагментарність та нескоординованість надання підтримки не дозволяє оцінити, які саме інструменти будуть найкращими для тієї чи іншої особи враховуючи її індивідуальну потребу (до прикладу, чи особі потрібна лише соціальна послуга, або ще й виплата), та як це все вплине на вирішення її життєвих проблем і чи буде стимулювати повернення до повноцінного життя.

Війна продовжує стрімко збільшувати кількість осіб, які відносяться до вразливих категорій населення, що вимагатиме перегляду підходу до призначення соціальних допомог через обмеженість державних ресурсів. Розв'язання цієї проблеми має три варіанти вирішення. Перший - скорочення кількості категорій населення, що отримують допомогу від держави. Другий - збереження кількості категорій населення, але значне звуження типів підтримки. Третій - максимальна прив'язка допомог до мотиваційного фактору, тобто встановлення умов для отримання допомоги, що сприятиме подоланню СЖО. Це дозволить зберегти пільгові категорії громадян та типи допомог, якими вони охоплені.

⁸ Апарат парламенту нараховує компенсації депутатам, не перевіряючи чи мають вони житло
<https://bihus.info/parlamentski-milyoneri-z-zhitlom-u-stolici-otrimuyut-kompensacii-bo-apatrat-radi-ne-pereviryaie-chi/>

⁹ відповідно до п. 15 ч.1 ст. 1 Закону України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII "Про соціальні послуги"

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

¹⁰ Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII "Про соціальні послуги" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

В міжнародній практиці для характеристики осіб, які потрапили в складні життєві обставини, використовується термін “vulnerable groups” або “вразливі групи”. Універсального списку “вразливих груп” для всіх країн або навіть для країн ЄС не існує. Відповідно до власних соціально-економічних викликів кожна країна визначає окремі категорії вразливих груп. Серед чинників вразливості може бути вік, гендер, стан здоров'я, раса та навіть знання мови. Якщо в Україні до вразливих категорій населення відносять осіб, які мають найвищий ризик потрапляння в СЖО, то в міжнародній практиці до вразливих груп можуть бути віднесені особи через наявність певного чиннику, наприклад за ознакою статі. Тобто, це особи, які можуть потребувати соціальної підтримки, але рівень їхніх проблем не є критичним.

Міжнародний підхід до пріоритизації надання допомоги вразливим групам населення відрізняється від української практики. У США, Канаді та країнах ЄС одним із ключових факторів, що впливає на становище вразливих груп, є насильство. Особливу увагу приділяють етнічним меншинам, жінкам та дітям. В Україні головний фокус при призначенні підтримки йде через більш наскрізні чинники, такі як інвалідність або рівень доходу сім'ї.

Надання допомоги у вигляді послуг/виплат вразливим групам не можна розцінювати як кінцевий результат. В ЄС при оцінці допомоги вразливим групам використовуються індикатори соціальної інклюзії, наприклад, зменшення рівня ризику бідності серед населення на певний відсоток, що досягається за рахунок соціальних трансфертів.

Прозорість є одним з міжнародних принципів не тільки при боротьбі з корупцією, а й у соціальній сфері. Широкий спектр показників у відкритому доступі сприяє не тільки більш ефективній оцінці зміни становища вразливих груп, але й потенційно збільшує залученість населення до вирішення проблем. Досвід розвинутих країн вказує на важливу роль відкритих баз даних у розбудові системи допомоги населенню.

Міжнародний досвід свідчить про значну роль благодійних та громадських організацій у підтримці вразливих груп населення. Благодійні фонди та державні інституції тісно співпрацюють: держава перерозподіляє власні фінансові ресурси через благодійні фонди, що

можуть більш гнучко та адаптивно реагувати на потреби громадян. Через кращу можливість адміністрування коштів та наближення до отримувачів допомог, первинним у системі підтримки вразливих груп є саме цей інструмент, а не виплата, як в Україні.

Однією з найпоширеніших гарантій в Україні є надання житла. Таку допомогу (теоретично) можуть отримати ветерани, ВПО та особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Повномасштабне вторгнення призвело значних руйнувань житлового фонду. Отже, до зобов'язань держави із забезпечення житлом тих, хто чекає в черзі роками, додалися видатки з відбудови зруйнованого чи пошкодженого житла або надання відповідних компенсацій. За попередніми даними обласних військових адміністрацій, станом на 24 лютого 2023 року зруйновано або пошкоджено 153,86 тис. об'єктів житлового фонду. Житлові будівлі становлять найбільшу частку в загальному обсязі прямих втрат (37,3% усіх втрат або \$53,6 млрд.)¹¹. Тому виникає ризик, що всі, хто потребуватиме житла, не отримає його, або його отримання буде відстрочено на значні терміни.

Система надання пільг та компенсацій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є застарілою та сфокусована на потребах, які вони мали одразу після 1986 року, а не в 2023 році. Також виникає питання щодо справедливості призначення та розподілу цих допомог. Наприклад, до однієї пільгової категорії можуть відноситися учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які працювали у зоні відчуження з моменту аварії, та особи, які на момент евакуації із зони відчуження перебували у стані внутрішньоутробного розвитку.

Держава сфокусована на забезпеченні нагальних потреб ВПО, а їхня інтеграція на новому місці проживання та/або підтримка у поверненні до покинутого місця проживання залишається поза увагою. В плані інтеграції для ВПО є лише соціальна послуга “Соціальна інтеграція та реінтеграція”. Проте в залежності від конкретної установи, що надає послуги, забезпечення потреб осіб може кардинально відрізнятись через рівень фахівців, які надають послуги, наявне матеріально-технічне забезпечення та ін. Досить обмежений перелік підтримки і щодо можливості безпечного повернення людей до покинутих місць проживання. Це може стати викликом як для

¹¹ Звіт про прямі збитки від руйнувань інфраструктури України внаслідок повномасштабного вторгнення росії за рік <https://kse.ua/wp->

content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf

держави, так і для самих постраждалих регіонів, адже без працездатного населення стійкий розвиток цих регіонів буде під сумнівом.

Політика з підтримки ветеранів має бути гнучкою та адаптованою до їхніх поточних та майбутніх потреб. У законодавстві не визначено, що саме охоплює реінтеграція та адаптація, які вони мають містити компоненти та які послуги потрібно надавати для ветеранів. Деякі послуги, такі як соціальна адаптація, є загальними й не пристосовані до конкретних потреб ветеранів. Наприклад, відповідний державний стандарт містить згадку про осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, але не про ветеранів¹².

Працевлаштування ветеранів варто розглядати як обов'язковий чинник їхньої реінтеграції в суспільство. Після закінчення війни та демобілізації військовослужбовців

необхідно буде проводити комплексні та системні заходи з працевлаштування ветеранів. Оскільки відсутність соціалізації через працевлаштування може призвести до матеріальної вразливості та подальшої ексклюзії.

Діти, які постраждали внаслідок війни з РФ, не мають чіткого механізму підтримки. Для дітей цієї категорії немає визначеного переліку пільг та допомог. Окремий порядок регулює отримання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Проте підстави отримання такого статусу можуть обмежити частину дітей, які мають на нього право. Немає механізму підтримки дітей, які були викрадені або незаконно вивезені за межі України, залучалися до участі у діях воєнізованих чи збройних формувань, незаконно утримувалися, у тому числі в полоні.

¹² Наказ Мінсоцполітики від 18.05.2015 № 514 “Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0665-15#Text>

РОЗДІЛ 1. НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПІДТРИМКИ ОСІБ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У СКЛАДНИХ ЖИТТЄВИХ ОБСТАВИНАХ

Що таке складні життєві обставини та як вони пов'язані з вразливим групами населення?

Згідно із Законом України “Про соціальні послуги”, складні життєві обставини - це обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно. Серед 16 чинників, що зумовлюють складні життєві обставини: похилий вік; інвалідність; малозабезпеченість особи; шкода, завдана бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією та ін. (повний перелік чинників наведений у п.15 ст.1 Закону України “Про соціальні послуги”)¹³.

В Україні окремо визначена категорія “вразливі групи населення”, тобто групи осіб, які потребують першочергової допомоги. Вразливі групи населення - особи/сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння в складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників.¹⁴ До вразливих груп населення відносяться: малозабезпечені сім'ї з дітьми, внутрішньо переміщені особи, неповнолітні одиноки матері (батьки) та ін. (повний перелік наведений у п. 4 Постанови КМУ від 1 червня 2020 р. № 587 “Про організацію надання соціальних послуг”)¹⁵.

У міжнародній практиці складні життєві обставини характеризуються через вразливість певних груп населення. До чинників вразливості можуть відноситись вік, соціально-економічний статус, рівень доходу, місце проживання, раса, мова, гендер.

Кожна країна має власне визначення поняття “вразлива група” чи “вразливість”, а також супутніх чинників. У Швеції до вразливих груп належать особи з інвалідністю, деменцією, психологічними проблемами, ті, що не володіють

шведською або англійською мовою, соціально ізольовані особи, ті, хто проживає в небезпечних умовах, або належить до стигматизованих груп. В Естонії вразливі групи включають дітей (до 18 років), людей похилого віку (від 65 років), осіб з хронічними захворюваннями, російськомовні меншини, осіб/сімей з низьким рівнем доходу та тих, хто проживає у малонаселених муніципалітетах¹⁶.

Порівнюючи український підхід та міжнародну практику визначення вразливих груп, можна зробити висновок: в Україні - це особи/сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння в СЖО. В інших країнах підхід є простішим і може визначатись лише за одним чинником, наприклад, раса або стать.

Одним із наслідків потрапляння осіб в категорію “вразливих груп” є їхня соціальна ексклюзія (ізоляція). Соціальна ексклюзія визначає стан, коли особи не мають можливості повноцінно брати участь в економічному, соціальному, політичному, культурному житті¹⁷.

Надання підтримки вразливим групам населення варто сприймати як допомогу у переході від стану соціальної ексклюзії до соціальної інклюзії, тобто процесу покращення умов участі в суспільному житті. Допомога здійснюється відповідно до чинників вразливості шляхом надання благ через соціальні, медичні, освітні заходи.

Які інструменти використовує держава для подолання СЖО?

Держава використовує три основних інструменти підтримки осіб, які знаходяться в складних життєвих обставинах: соціальні послуги, допомоги, що фінансуються за рахунок державного бюджету, та допомоги, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Соціальні послуги є основним інструментом надання допомоги населенню, яке перебуває

¹³ п. 15 ст. 1 Закону України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII “Про соціальні послуги”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#top>

¹⁴ п. 3. ст. 1 Закону України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII “Про соціальні послуги” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#top>

¹⁵ Постанова КМУ від 01.06.2020 р. № 587 “Про організацію надання соціальних послуг”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#top>

¹⁶ Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2212420920313285?token=93B7EF4B7C5B98B475430AB3F18391461EBBA45462B4777F35FE74EB4E3EDD0E6B7CF63290383A711BAD90020000EBCA&originRegion=eu-west-1&originCreation=20230218194231>

¹⁷ Leaving no one behind: the imperative of inclusive development Report on the World Social Situation 2016 <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf>

В складних життєвих обставинних. Закон України «Про соціальні послуги» визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їхніх негативних наслідків. Закон передбачає 18 базових соціальних послуг, а передбачений законом класифікатор соціальних послуг, що затверджений Наказом Мінсоцу, деталізує їх і містить уже 37 соціальних послуг, а також їх короткий опис, строк надання, та перелік категорій отримувачів цих послуг¹⁸.

Хто може претендувати на отримання допомоги в рамках подолання СЖО?

Чинний Закон «Про соціальні послуги України» значно розширив категорії отримувачів послуг з 2019 року.

Чинною редакцією закону передбачено, що отримувачі соціальних послуг - особи/сім'ї, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, яким надаються соціальні послуги.

Класифікатор соціальних послуг визначає, що серед отримувачів можуть бути: вразливі групи населення; особи/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах; особи, які підпадають під один з 16 чинників СЖО (наприклад, безробіття, інвалідність, похилий вік тощо).

Серед 37 соціальних послуг 8 розповсюджуються загалом на «особи/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах», а інші - на визначені категорії, наприклад, на бездомних осіб чи осіб з інвалідністю.

Попередня редакція закону «Про соціальні послуги» містила всього три категорії отримувачів:

- громадяни, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;
- громадяни, які перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в Державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, бездомністю, стихійним лихом, катастрофами, особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, якщо

середньомісячний дохід цих осіб нижчий за встановлений прожитковий мінімум;

- діти та молодь, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї.¹⁹

Механізм підтримки людей, які потрапили в СЖО, переобтяжений значною кількістю НПА, які не пов'язані між собою та охоплюють соціальну проблематику з різних сфер. Серед підстав виконання бюджетної програми Мінсоцполітики «Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини» зазначено 11 законів, 29 Постанов КМУ та 1 Розпорядження КМУ. Ці НПА прийняті в різний час різними урядами, які мали власний вектор реалізації соціальної політики. Сюди відносяться постанови КМУ щодо підтримки осіб, які постраждали від торгівлі людьми, виплати стипендій різних типів, допомога постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи та ін.

Відповідно до суті закону про соціальні послуги, надання допомоги людям у СЖО має відбуватись у першу чергу через соціальні послуги, а не через виплати, пільги та компенсації. Проте з часу ухвалення закону в 2019 році соціальні послуги так і не змогли замінити мережу неефективних виплат, пільг та компенсацій. Частково це можна пов'язати з суспільно-політичним тиском, що виникає, коли держава планує позбавляти громадян будь-яких виплат, незважаючи на те, чи дійсно ці виплати стимулюють до подолання складних життєвих обставин.

За якими критеріями призначаються соціальні послуги?

Чинники, що зумовлюють складні життєві обставини, визначають, яка соціальна послуга має бути призначена. Проте наявний дисбаланс між чинниками та соціальними послугами, що їх охоплюють. Соціальні послуги розкривають різні за тяжкістю наслідків кризові ситуації, тому некоректно стверджувати, що кількість чинників та послуг має бути співмірна. Проте, на деякі чинники припадає по 1 соціальній послугі (наприклад, безробіття та малозабезпеченість), а на деякі - більше 5 (інвалідність, похилий вік). Відсутнє чітке обґрунтування необхідності призначення конкретної кількості послуг на забезпечення потреби за обраним чинником. Внаслідок цього

¹⁸ Наказ Мінсоцполітики від 23.06.2020 р. №429 «Про затвердження Класифікатора соціальних послуг» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>

¹⁹ Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15#top>

певні категорії отримувачів можуть бути позбавлені необхідного обсягу допомоги, в той час як інші категорії, враховуючи кількість послуг та додаткових видів підтримки, можуть навіть не потребувати такого широкого спектру допомог.

Наприклад, жодна соціальна послуга не охоплює насильство за ознакою статі. На чинник жорстокого поводження з дитиною припадає лише одна соціальна послуга “Соціально-психологічна реабілітація”.

За законодавством, жорстоке поводження з дитиною - це будь-які форми фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства над дитиною, зокрема домашнього насильства, а також будь-які незаконні угоди стосовно дитини, зокрема вербування, переміщення, переховування, передача або одержання дитини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану дитини²⁰. З цього визначення можна зробити висновок, що на цю категорію дітей має розповсюджуватись також послуга екстреного (кризового) втручання, що охоплює першу психологічну допомогу та допомогу в організації отримання безоплатної правової, невідкладної медичної допомоги, притулку тощо.

Особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, не визначені як окрема вразлива категорія населення, проте вони є одними з найчисленніших отримувачів передбачених законодавством пільг та допомог. Серед НПА, що виступають підставою для реалізації бюджетної програми Мінсоцполітики “Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини”, найбільше НПА (14), регулюють надання допомоги особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проте в рамках НПА, що регулюють надання соціальних послуг, вони як окрема категорія не зазначені, оскільки серед чинників СЖО є категорія «шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією».²¹ Для цієї категорії отримувачів передбачено три соціальні послуги. Тобто для “чорнобильців” відбувається поступовий перехід від надання допомоги через

статус до подолання складних життєвих обставин, викликаних катастрофою.

Таблиця. Приклад співвідношення чинників СЖО та соціальних послуг, що їх охоплюють*

Чинники	Послуга				
	Догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних	Соціальний супровід при працевлаштуванні та на робочому місці	Персональний асистент	Натуральна допомога	
Інвалідність	+	+	+	+	
Безробіття	-	+	-	-	
Потрапляння в ситуацію торгівлі людьми	-	-	-	-	

*детальна інформація щодо охоплення соціальними послугами чинників, що зумовлюють складні життєві обставини наведена у Додатку 1.

Джерело: результати дослідження Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

До надання допомоги різним категоріям населення держава залучає значну кількість органів влади, які не завжди ефективно координують свої дії. Наприклад, домашнє насильство є одним із чинників, що зумовлює СЖО. Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII “Про запобігання та протидію домашньому насильству” відносить до суб’єктів, які здійснюють заходи у відповідній сфері, Мінсоцполітики, Нацполіцію, заклади освіти, охорони здоров’я, прокуратуру, місцеві органи влади та ін.²² Вони не підпорядковуються один одному та слабо координуються, особливо в частині соціального захисту.

Яка візія держави щодо подолання СЖО?

Відсутній єдиний стратегічний документ, спрямований на подолання складних життєвих обставин. Стратегія людського розвитку та план заходів з її реалізації містить лише три окремі заходи за напрямком СЖО, а Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року та індикатори виконання частково співвідносяться з чинниками СЖО^{23,24}. Крім рамкових, існують також стратегічні документи, спрямовані на подолання проблем, що стосуються окремих чинників СЖО. Наприклад, Концепція Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до

²⁰ Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III «Про охорону дитинства» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#n8>

²¹ Наказ Мінсоцполітики від 23.06.2020 р. № 429 “Про затвердження Класифікатора соціальних послуг” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>

²² ст. 6 Закону України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII “Про запобігання та протидію домашньому насильству” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#top>

²³ Розпорядження КМУ від 09.12.2021 р. № 1617-р “Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії людського розвитку на 2021-2023 роки”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1617-2021-%D1%80#top>

²⁴ Указ Президента від 30.09.2019 р. №722/2019 “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”

<https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

2025 року.²⁵ Проте ці документи ніяк не пов'язані між собою. Також не пов'язані цілі з подолання СЖО з витратами на соціальних захист, які сягають близько третини державного бюджету.

Для моніторингу досягнення цілей соціального захисту та соціальної інклюзії країни-члени ЄС запровадили низку індикаторів. Ці індикатори відповідають таким критеріям: відповідність суті проблеми, розрахунок на основі підтверджених даних, застосовуються до кожної країни. Індикатори поділяються на: всеохоплюючі, соціальної інклюзії, охорони здоров'я, підтримки дітей. До індикаторів соціальної інклюзії належать: розрив у зайнятості мігрантів, очікувана тривалість життя, рівень безробіття, рівень дитячої депривації та ін²⁶.

Прикладом прозорості та чіткості вимірювання впливу соціально-економічної політики є заходи, запроваджені у Канаді. В 2015 році 1 із 8 канадців перебував за межею бідності. З метою покращення ситуації була прийнята Перша Канадська стратегія подолання бідності²⁷. В Україні за допомогою Цілей сталого розвитку закріплені індикатори з подолання бідності, моніторингом виконання яких займається Державна служба статистики. Проте вплив тих чи інших заходів у соціальній сфері в Україні відстежити практично неможливо. Відсутні належні та регулярні системи моніторингу щодо впливу різних типів підтримки на подолання бідності та інших складних життєвих обставин.²⁸

Без чітких цілей та критеріїв оцінки неможливо пов'язати надання допомоги та застосування мотиваційного фактору для подолання СЖО. Прикладом мотиваційної програми є програма тимчасової допомоги нужденним сім'ям Temporary Assistance for Needy Families (TANF), відповідно до якої федеральний уряд США надає гранти штатам на досягнення чотирьох цілей:

- надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, щоб діти могли виховуватися у власному домі або в домі родичів;
- припинення залежності від державних пільг малозабезпечених або неповних сімей

шляхом сприяння в працевлаштуванні, адаптації на новому місці роботи;

- попередження та зниження випадків небажаної вагітності та встановлення щорічних кількісних цілей щодо запобігання та зниження кількості небажаних вагітностей;
- сприяння створенню та утриманню сімей з двома батьками.

Закон про TANF також обмежує соціальну допомогу п'ятьма роками, вимагає від більшості працездатних дорослих працювати після двох років соціальної допомоги, скасовує соціальні пільги для легальних мігрантів, які не стали громадянами США, і обмежує термін отримання талонів на харчування до трьох місяців, якщо одержувачі працюють²⁹.

Штати, а не федеральний уряд, приймають рішення щодо структури програми TANF, типу та розміру виплат допомоги, спектру інших послуг, які мають надаватися, і правил визначення того, хто має право на отримання пільг³⁰.

Мотиваційні критерії визначаються переважно для працездатного населення, наприклад, для малозабезпечених родин, у тому числі для корінних народів США та Канади. Для інших категорій СЖО, таких як особи похилого віку чи постраждалі від насильства, мотивацію не встановлюють. Зазвичай послуга для таких категорій осіб носить підтримуючий характер або надається як екстрена допомога.

Чи дотримується держава принципу цільового використання коштів при фінансуванні інструментів з подолання СЖО?

Підтримка громадян у складних життєвих обставинах, що реалізується за рахунок бюджетної програми Мінсоцполітики не має визначеної та вимірювальної цілі. Ст. 2 Закону України "Про соціальні послуги" визначає три основні цілі надання соціальних послуг - профілактика, подолання, мінімізація СЖО. Крім того, кожна соціальна послуга має свій опис, через який можна розкрити мету її надання та очікуваний кінцевий результат для отримувача. Наприклад, консультування полягає у допомозі в аналізі життєвої ситуації, визначенні основних

²⁵ Розпорядження КМУ від 14.07.2021 р. № 800-р "Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 року" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2021-%D1%80#Text>

²⁶ Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the eu objectives for social protection and social inclusion <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&publId=8513&furtherPubs=yes>

²⁷ Canada's official poverty line

<https://www.statcan.gc.ca/en/topics-start/poverty>

²⁸ Цілі сталого розвитку в Україні. Подолання бідності <https://sdg.ukrstat.gov.ua/uk/1/>

²⁹ U.S. Society. Social Welfare

<https://usa.usembassy.de/society-socialsecurity.htm>

³⁰ What is TANF? <https://www.hhs.gov/answers/programs-for-families-and-children/what-is-tanf/index.html>

проблем, шляхів їх вирішення, складання плану виходу зі складної життєвої ситуації. Також сюди відносять психологічне консультування, надання інформації про соціально безпечну поведінку.

Водночас надання допомоги за бюджетною програмою Мінсоцполітики - це переважно виплати підтримуючого характеру. Оцінити досягнутий кінцевий результат від такого виду допомог практично неможливо, а тому їхній реальний вплив на подолання СЖО важко оцінити. Лише побіжно ми можемо пов'язати деякі виплати з можливістю подолання СЖО, наприклад, якщо сума виплати прив'язана до зміни у стані здоров'я або зміни середньомісячного сукупного доходу сім'ї. Можемо припустити, що якщо особа збільшила свій дохід або частково вирішила проблему зі здоров'ям, то виплата зі сторони держави допомогла їй у подоланні СЖО. Проте це лише гіпотеза, адже на рівні НПА це не прописано.

Соціальні послуги та надання допомог за бюджетними програмами Мінсоцполітики - це паралельні інструменти, які не доповнюють один одного. Відсутній взаємозв'язок між призначенням виплати та необхідності надання соціальної послуги. До того ж, ці два інструменти виступають частиною загальної рамки надання допомог окремим категоріям. Наприклад, *“виплата щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею”* є лише одним із інструментів забезпечення допомогою та соціальним захистом осіб, які страждають на психічні розлади. Законом передбачено 10 державних гарантій, а також 8 видів зобов'язань, що знаходяться у межах повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання допомоги³¹.

У міжнародній практиці розповсюджений підхід, коли соціальні послуги надають не державні виконавці, а інші суб'єкти (наприклад, благодійні організації), які отримали на це державний грант. Такі організації краще адмініструють фінансові ресурси та більш ефективно оцінюють потреби вразливих груп на місцях. Благодійні фонди досить сильно інтегровані в загальну програму соціальної підтримки населення у Великобританії

та Франції. За допомогою рекомендаційних листів держава формує запити, які мають допомогти благодійним фондам у їхній діяльності та скерувати їхню роботу в необхідному напрямку. Держава відіграє важливу роль у фінансуванні благодійних фондів, звільняючи себе від операційної частини роботи, проте паралельно вирішуючи нагальні питання соціальної сфери³².

Які підходи застосовує держава для підтримки осіб, які перебувають в СЖО?

Соціальні послуги та допомоги за бюджетною програмою Мінсоцполітики з подолання СЖО призначаються за двома різними підходами. Надання допомоги, що фінансується за рахунок бюджетних програм Мінсоцполітики, здійснюється відповідно до статусу особи, а соціальні послуги - відповідно до комплексної оцінки індивідуальних потреб. В рамках другого підходу здійснюється аналіз приналежності особи/сім'ї до вразливої групи, складних життєвих обставин та визначення індивідуальних потреб. Оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах здійснює окремий фахівець. У разі необхідності до оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах залучаються медичні, педагогічні працівники, психологи, реабілітологи, ерготерапевти та інші фахівці.

Складові надання соціальної послуги відповідно до державного стандарту:³³

1. Соціальна послуга призначається відповідно до оцінки потреб. За результатами оцінювання може бути відмовлено в наданні соціальної послуги;
2. За результатами визначення індивідуальних потреб складається/переглядається індивідуальний план надання послуги;
3. Ефективність надання соціальної послуги визначається під час зовнішнього та внутрішнього оцінювання якості цієї соціальної послуги, в першу чергу - через опитування отримувачів соціальних послуг надавачем.

Адресний та індивідуальний підхід, забезпечення прозорості під час надання допомоги вразливим групам населення, є одним із головних принципів діяльності урядів Канади та США. Канада займає 10 місце в рейтингу Індексу соціального прогресу, який включає показники рівня доступу до базових

³¹ ст. 5 Закону України від 22.02.2000 р. № 1489-III “Про психіатричну допомогу”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text>

³² UK Government. Guidance “Charity purposes and rules”

<https://www.gov.uk/guidance/charity-purposes-and-rules#full-publication-update-history>

³³ Наказ Мінсоцполітики від 25.03.2021 р. № 147 “Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги натуральної допомоги”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0589-21#n163>

послуг та благополуччя населення. Україна посідає в цьому рейтингу 52 місце³⁴. Успіх соціальної системи Канади пояснюється, зокрема, індивідуальним підходом до потреб населення. У всіх сферах державного управління обов'язково застосовується інструмент GBA+ (гендерний аналіз +), за допомогою якого оцінюється, як та чи інша політика впливає на різні категорії населення з огляду на стать, вік, місце проживання, расу, наявність інвалідності та інші фактори. Це дозволяє забезпечити більш адресну підтримку та краще ідентифікувати вразливі категорії населення в плані соціального забезпечення. Україна частково імплементувала положення із застосування гендерного аналізу при розробці політик та програм, проте наразі важко оцінити ефективність та побачити підтверджений результат від застосування цього інструменту. Україна закріпила застосування гендерного аналізу в ряді нормативно-правових актів, в тому числі і в бюджетній сфері, але системна практика проведення такого аналізу та висвітлення негативних чи позитивних тенденцій на рівень життя різних груп жінок та чоловіків в залежності від заходів органів влади відсутня.

П'ятий Національний план дій відкритого уряду США акцентує увагу на питаннях рівності та інклюзії для громад, які недостатньо обслуговуються. Уряд США зобов'язує кожне федеральне агентство всебічно оцінити, наскільки повно їхні пільги, захист і послуги охоплюють населення та вжити заходів для більш повного охоплення громадян відповідними послугами³⁵.

3 якими викликами стикається система соціального захисту під час війни?

Сучасні виклики потребують перегляду підходу до підтримки вразливих груп населення.

Соціальний захист є одним із пріоритетних та найбільших напрямів видатків держави (447,6 млрд грн)³⁶. Проте велика кількість допомог не завжди переходить в ефективність соціальної підтримки. Частина допомог дрібні й не можуть мати значний ефект на добробут родини, інша частина -

передбачені законодавством, але фактично не надаються, частина вже застарілі тощо³⁷.

Війна призвела до появи нових вразливих груп населення, чії потреби потрібно врахувати під час реформування системи соціального захисту, що також передбачено Меморандумом про економічну та фінансову політику між Україною та МВФ³⁸. Через збільшення кількості ВПО, ветеранів війни, дітей війни потрібний перегляд обсягу та підстав надання допомоги особам, які отримали підтримку відповідно до свого статусу, а не стану здоров'я чи рівня доходу сім'ї. Тому потрібно сильніше прив'язати мотивацію до отримання виплат та компенсацій, щоб допомогти якнайшвидше подолати СЖО і перерозподілити вивільнені ресурси на потреби осіб, які постраждали від війни.

Система допомоги особам, які потрапили у складні життєві обставини, виявилася неготовою до викликів, що пов'язані з повномасштабним вторгненням. Шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією визначена як окремий чинник СЖО. Проте, відповідний закон не дає визначення, що саме мається на увазі під цією шкодою та який її характер. До того ж, інші чинники СЖО, такі як безробіття, бездомність, інвалідність, потрапляння в ситуацію торгівлі людьми, насильство сьогодні також можуть бути наслідком шкоди від війни. Крім того, оцінка якості соціальних послуг не проводиться у разі введення на території України або адміністративно-територіальної одиниці, де були надані соціальні послуги, надзвичайного або воєнного стану, та протягом трьох місяців після його припинення (скасування)³⁹. Це значно ускладнює розуміння того, як у наявних обставинах соціальні послуги допомагають людям, які опинились у СЖО через війну.

При розробці механізмів надання допомоги окремим категоріям, важливо враховувати саме наслідки обставин, які спричинили СЖО. Наприклад: втрата житла, погіршення стану здоров'я, погіршення матеріального стану. Адже ці наслідки люди мають подолати, щоб уникнути стану маргіналізації.

³⁴ Social Progress Index Report 2022
https://www.socialprogress.org/static/8a62f3f612c8d40b09b3103a70bdacab/2022%20Social%20Progress%20Index%20Executive%20Summary_4.pdf

³⁵ Fifth U.S. Open Government National Action Plan
<https://open.usa.gov/national-action-plan/5/>

³⁶ Закон України від 03.11.2022 р. № 2710-IX "Про Державний бюджет України на 2023 рік"

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#top>

³⁷ Дослідження "Аналіз ефективності законодавчого регулювання надання соціальної допомоги в Україні для

основних цільових груп" https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi_doslidzhennya-1.pdf

³⁸ п. 17 Меморандуму про економічну та фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом
https://mof.gov.ua/storage/files/Loi_PMB.pdf

³⁹ Постанова КМУ від 01.06.2020 р. № 449 "Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг"

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2020-%D0%BF#n8>

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

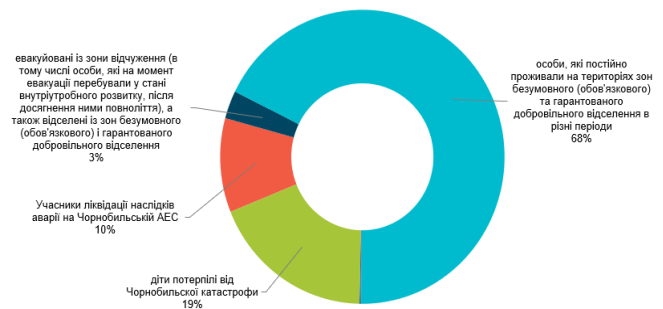
2.1. Інструменти підтримки осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Основний закон, що регулює принципи та механізми надання допомоги особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, був прийнятий ще на початку 1991 року в УРСР. Не дивлячись на те, що Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” змінювався близько 40 разів, основні його положення не були трансформовані до вимог сьогодення і залишили таку ж широкую та розбалансовану модель соціального захисту, як і на початку 90-х, що призвело до відсутності системності у підтримці осіб, які постраждали внаслідок катастрофи на ЧАЕС⁴⁰.

Архаїчна законодавча модель призвела до того, що основні отримувачі підтримки від держави - це не учасники ліквідації аварії, а неповнолітні особи, які мають статус дітей, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, та особи, які проживають(ли) на території, що була забруднена. Станом на початок 2023 року в Україні зареєстровано 1,56 млн осіб зі статусом постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Серед отримувачів підтримки учасників ліквідації лише 10% (162 тис. осіб). Найбільше тих, хто має статус постраждалих (1 млн або 68%), - це особи, які постійно проживали або проживають на територіях зон безумовного (обов'язкового) та гарантованого добровільного відселення в різні періоди. Частка дітей серед загальної кількості постраждалих становить 19% (290 тис. осіб)⁴¹.

До дітей, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідно до закону, належать неповнолітні діти, які народились після 26 квітня 1986 року від батька/матері за умов, що на час настання вагітності матері один із батьків мав підстави належати до категорії 1, 2 або 3 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи⁴².

Рисунок 1. Розподіл осіб, які мають статус особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи станом на початок 2023 року



Джерело: Міністерство соціальної політики України

УРСР надала особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, широкий спектр виплат, пільг та компенсацій, проте ресурсні спроможності для забезпечення надання допомоги УРСР та нинішньої України є неспівмірними. З 1991 року Україна пережила серйозну демографічну, міграційну кризу та падіння економіки, що вплинуло на можливість держави надавати соціальну підтримку населенню. Через економічні, соціальні, воєнні чинники з'явилися малозабезпечені сім'ї, постраждали учасники Революції Гідності, постраждали від домашнього насильства, ВПО, розширена категорія ветеранів війни. Проте, замість переформатування кількості категорій отримувачів допомоги та їх часткового скорочення, Україна їх розширювала, що призвело до часткового, а не повного задоволення потреб осіб, яким необхідна допомога.

Законодавчо визначений перелік категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, може призводити до несправедливого розподілу виплат, пільг та компенсацій, що не

⁴⁰ Закон України від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>

⁴¹ за інформацією Мінсоцполітики

⁴² Закон України від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>

співмірний завданій шкоді. Основні риси системи надання пільг для категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, збереглися з 1991 року, хоч і зазнали певних змін. Чинним Законом наведено чотири категорії отримувачів пільг. Проте в одній категорії можуть бути як безпосередні учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які працювали у зоні відчуження, так і особи, які там проживали та були евакуйовані. Тобто в одній категорії можуть бути:

- ліквідатори, які ризикували своїм життям, щоб подолати наслідки аварії;
- особи щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, хворі внаслідок Чорнобильської катастрофи на променево хворобу;
- особи, які були змушені покинути зону відчуження, де вони жили та працювали.

Також мають право на пільги та компенсації особи, які постраждали від інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї (станом на початок 2023 року їх налічується 1585 осіб⁴³). Це положення також зберіглося ще з 1991 року.

Особі, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, мають право на найбільшу кількість видів допомог (16 видів грошових допомог та 26 пільг), частина з яких вже не актуальні.⁴⁴ Це допомоги у сфері охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, освіти, трудовій сфері, грошові виплати та компенсації.

Частина з цих пільг були вкрай необхідними для постраждалих на момент ухвалення Закону, але через 37 років їхня доцільність сумнівна.

Забезпечення житловою площею та продуктами харчування було необхідно для тих осіб, які змушені були відселитись із зони відчуження і могли відчувати матеріальні труднощі. Сюди можна віднести й виплату одноразової допомоги громадянам, які евакуйовані, відселені (відселяються) або самостійно переселилися

(переселяються) на нове місце проживання, у розмірі 15,7 грн на кожного члена сім'ї⁴⁵.

Продовжуються компенсаційні виплати особам, які втратили майно внаслідок Чорнобильської катастрофи. На 2023 рік передбачено, що середній розмір виплати на одного отримувача з числа осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, компенсації за втрачене майно та витрат у зв'язку з переїздом на нове місце проживання, становить 55 471 грн. У 2023 році таку компенсацію отримають 5 осіб. Додатково передбачена оплата послуги з оцінки втраченого майна громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. На 2023 рік на це заплановано 12,1 тис грн. для прогнозованої оцінки послуг для 141 особи⁴⁶. Тобто надалі ці особи також можуть мати право на компенсацію за втрачене майно.

Особі, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, також мають низку пільг у сфері охорони здоров'я та трудового забезпечення, проте кінцева ціль надання таких пільг та мотивація до подолання складних життєвих обставин чітко не визначені.

Виплата допомоги з тимчасової непрацездатності в розмірі 100% середньої заробітної плати незалежно від страхового стажу розповсюджується як на 1, так і на 3 категорію осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Тобто однаковий рівень допомоги розповсюджується як на учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС різних років, так і на осіб, які там проживали. Виплата допомоги у трикратному розмірі середньомісячної заробітної плати у разі вивільнення працівників у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією або перепрофілюванням підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників, а також збереження за їхнім бажанням посадового окладу, тарифної ставки (окладу) на новому місці роботи, на 2023 рік передбачена для 471 особи⁴⁷. Ця допомога розповсюджується на осіб з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності

⁴³ за даними Мінсоцполітики

⁴⁴ Дослідження "Аналіз ефективності законодавчого регулювання надання соціальної допомоги в Україні для основних цільових груп" https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Sotsialni-dopomogi_doslidzhennya-1.pdf

⁴⁵ Постанова КМУ від 14.05.2015 р. № 285 "Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та визнання такими, що

втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2015-%D0%BF#Text>

⁴⁶ Паспорт бюджетної програми Мінсоцполітики "Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини" на 2023 рік

⁴⁷ Паспорт бюджетної програми Мінсоцполітики "Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини" на 2023 рік

з Чорнобильською катастрофою, хворі внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеви хворобу. Проте ефективніше було б перерозподілити ці кошти на лікування зазначених осіб з інвалідністю, що більше відповідало б їхнім потребам та сприяло б подоланню СЖО.

Цільове призначення пільг щодо вступу поза конкурсом до державних вищих закладів освіти, професійно-технічних закладів освіти та на курси для професійного навчання з обов'язковим наданням гуртожитку на час навчання тим, хто не має житла, і виплатою соціальної стипендії також потребує актуалізації. Особи, які безпосередньо постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи у 1986 році, навряд чи зараз безпосередньо користуються можливістю здобуття освіти у державних вищих навчальних закладах. Проте ця пільга поширюється на неповнолітніх дітей громадян, віднесених до категорії 1. Тобто на онуків тих, хто зазнав інвалідності внаслідок Чорнобильської катастрофи. Зважаючи на не актуальність, потребує скасування пільги зарахування поза конкурсом при отриманні позитивних оцінок на вступних екзаменах у заклади освіти осіб з числа потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, які проживають на територіях радіоактивного забруднення і направлені на навчання згідно з планом цільової підготовки або договорами з підприємствами, зазначені особи навчаються за рахунок держави.

Забезпечення потреб у галузі охорони здоров'я осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є одним із найбільш необхідних, але потенційно найменш профінансованих напрямків. Одним з найбільших ризиків для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є проблеми зі здоров'ям через радіаційне випромінювання та забруднення. Проте, не завжди є можливість профінансувати системне надання медичних та реабілітаційних послуг для постраждалих осіб, зокрема через наступні причини.

Безплатне придбання ліків за рецептами лікарів та безоплатне позачергове зубопротезування

здійснюється за рахунок місцевих бюджетів, які не завжди мають відповідні кошти.

Щорічне медичне обслуговування, диспансеризація із залученням необхідних спеціалістів, лікування в спеціалізованих стаціонарах передбачене за рахунок коштів держбюджету. Відповідно до НПА, фінансування цих заходів здійснюється за бюджетною програмою МОЗ "Комплексне медико-санітарне забезпечення та лікування онкологічних захворювань із застосуванням високовартісних медичних технологій громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"⁴⁸. Проте станом на 2023 рік цієї бюджетної програми в МОЗ немає, востаннє вона була профінансована у 2016 році.

Наявна заборгованість з оплати санаторно-курортного лікування громадян, віднесених до категорії 1, та дітей з інвалідністю, інвалідність яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою. До того ж за рік повномасштабного вторгнення було пошкоджено 46 санаторіїв, оцінка втрат яких складає 79 млн. дол. США⁴⁹.

Потрібно переглянути необхідність надання статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, для нових осіб. Наприклад, для осіб, які народились через багато років після Чорнобильської катастрофи, навряд чи можна точно встановити зв'язок стану здоров'я з її наслідками. За потреби краще допомагати таким особам в рамках відповідних програм підтримки осіб, які потребують особливої уваги до здоров'я.

Частина грошових виплат є фіксованими та невеликими за розмірами, що навряд чи суттєво допомагає постраждалим особам. Наприклад, це щорічна допомога на оздоровлення від 75 грн до 120 грн залежно від статусу отримувача, або доплата непрацюючим пенсіонерам, які проживають у зоні посиленого радіоекологічного контролю, в обсязі 5,2 грн⁵⁰. Інфляція поступово знецінювала реальний розмір цих виплат, тому вони не є підтримуючим фактором доходу сім'ї, але продовжують розпоршувати бюджетні кошти, які могли б бути спрямовані на інші потреби.

⁴⁸ Постанова КМУ від 16.05.2014 р. №134 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для комплексного медико-санітарного забезпечення та лікування онкологічних захворювань із застосуванням високовартісних медичних технологій громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-2014-%D0%BF#Text>

⁴⁹ Звіт про прямі збитки від руйнувань інфраструктури України внаслідок повномасштабного вторгнення росії за рік

https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf

⁵⁰ Постанова КМУ від 23.11.2011 р. № 1210 "Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1210-2011-%D0%BF#Text>

2.2. Підходи до підтримки внутрішньо переміщених осіб

За рік повномасштабного вторгнення кількість ВПО виросла більш ніж утричі, серед них велику частку становлять особи, які потребують додаткового захисту та піклування. Станом на початок лютого 2022 року в Україні налічувалось 1,5 млн внутрішніх переселенців, а в січні 2023 року було зареєстровано вже понад 4,8 млн ВПО⁵¹. Проте, за даними міжнародних організацій, кількість ВПО становить 5,4 млн. осіб. Майже половина домогосподарств (47%), що складаються з ВПО, мають дітей від 5 до 17 років, 41% мають осіб похилого віку віком від 60 років, 36% мають хронічні захворювання, у 25% є особи з інвалідністю⁵².

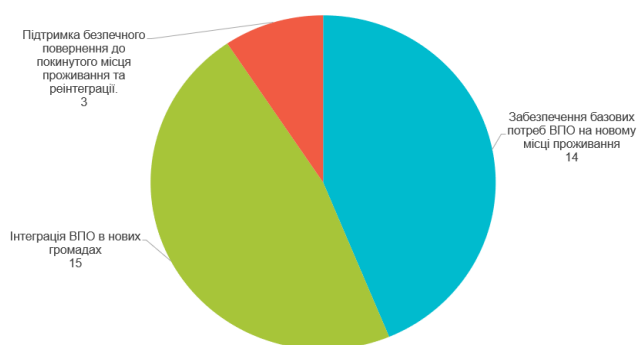
Для чверті ВПО грошова допомога від держави є основним джерелом доходу, яку використовують переважно на базові потреби. Три чверті ВПО (75%) повідомляють про потребу у фінансовій підтримці, майже половина опитаних ВПО (47%) повідомляють про потреби в додатковому одязі та взутті, третина (37%) потребує медичних послуг. Майже для чверті ВПО (24%) грошова допомога є основним джерелом доходу. Грошову допомогу переважно використовують на медичні послуги, їжу, оренду житла⁵³

Спроможності державного бюджету дозволяють покрити потреби на житло лише 40% зареєстрованих ВПО. На 2023 рік передбачено 57,6 млрд грн (3000 грн на осіб з інвалідністю та дітей, 2500 грн на інших осіб) на виплату допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам. Середньомісячна чисельність внутрішньо переміщених осіб, яким планується виплатити допомогу на проживання, становить 1,92 млн⁵⁴.

Наразі держава фокусується на забезпеченні базових потреб ВПО на новому місці проживання та інтеграції ВПО в нових громадах. Згідно з проаналізованими видами

допомог, що надаються ВПО, найбільше держава витрачає на послуги, пільги та компенсації, що спрямовані на забезпечення базових потреб ВПО. Інтеграція в нових громадах є другим напрямком за кількістю допомог і охоплює працевлаштування, освіту, підтримку дітей.

Рисунок 2. Розподіл надання допомоги ВПО за напрямками



Джерело: Міністерство соціальної політики України, розрахунки Центру аналізу публічних фінансів та публічного управління КШЕ

Житло є однією з головних базових потреб ВПО. Проте через велику кількість осіб, які потребують цього виду допомоги, невідрегульовані механізми забезпечення та відсутність належного фінансування держава не готова покрити наявні потреби. Внаслідок збройної агресії росії проти України починаючи з 24 лютого 2022 року, станом на початок 2023 року було зруйновано та пошкоджено щонайменше 135,8 тис. житлових будівель⁵⁵. На думку експертів, кількість запланованого та збудованого житла, зокрема модульних будинків, в рази менша, ніж потреби ВПО⁵⁶. У житловій сфері допомогу ВПО можна розділити за 5 напрямками:

1. надання притулку в рамках реалізації соціальних послуг;

⁵¹ Проект Стратегії щодо внутрішнього переміщення включає нові інструменти підтримки від держави <https://minre.gov.ua/2023/02/16/proyekt-strategiyi-shhodo-vnutrishnogo-peremishhennya-vklyuchaye-novi-instrumenty-pidtrymky-vid-derzhavy/>

⁵² IOM: Ukraine internal displacement report https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R12_IDP_FINAL_0.pdf

⁵³ IOM: Ukraine internal displacement report https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R12_IDP_FINAL_0.pdf

⁵⁴ Паспорт бюджетної програми "Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини" Мінсоцполітики на 2023 рік

<https://www.msp.gov.ua/files/budjet/p-2023/2501530%20%D0%B7%D1%96%20%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%201.rtf>

⁵⁵ Розпорядження КМУ від 07.04.2023 р. № 312-р "Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року" <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhalennia-strategii-derzhavnoi-polityky-shhodo-vnutrishnoho-peremishhennia-na-period-do-2025-roku-ta-zatverdzhennia-operatsiinoho-planu-zakhodiv-z-ii-realizatsii-i070423-312>

⁵⁶ Програма підтримки житла для ВПО <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/Prohrama-pidtrymky-zhytla-dlia-VPO.pdf>

2. надання тимчасового житла у користування;
3. пільгові іпотечні кредити;
4. компенсація власникам за тимчасове розміщення ВПО;
5. грошова компенсація за знищені об'єкти нерухомого майна.

На нашу думку, існуючі інструменти житлової підтримки ВПО потрібно вдосконалити із запровадженням мотиваційного фактору. Наприклад, місцеві державні адміністрації замість надання тимчасового житла у користування можуть виплачувати переселенцям кошти, які ті зможуть витратити на оренду, з поступовим зменшенням суми. Тобто поки особа шукає роботу та соціалізується на новому місці проживання, їй виплачують кошти на оренду, а після цього вона вже буде здатна сама себе забезпечувати житлом. За рахунок державного бюджету та інших джерел наразі покриваються компенсаційні витрати власникам за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб⁵⁷. Частина цих коштів також можна спрямувати на виплати для оренди житла, що створить для ВПО альтернативний інструмент і відповідно розширить вибір можливостей.

Держава надає спектр допомог для подолання матеріальної вразливості: забезпечення продовольчими товарами, натуральною допомогою, грошовими виплатами. Ці допомоги необхідні для облаштування побуту та забезпечення основних потреб ВПО. Проте деякі з наявних видів підтримки можуть зіграти додаткову стимулюючу роль у соціалізації ВПО. Наприклад, після декількох місяців проживання у новому регіоні, виплати для ВПО можуть надаватись за умови отримання соціальної послуги "соціальна інтеграція та реінтеграція", а отримання гуманітарної допомоги для працездатного населення може бути прив'язане до участі у програмах професійної підготовки або громадських робіт.

Однією з найбільших прогалин у підтримці ВПО є їхня інтеграція на новому місці проживання. Згідно з опитуваннями, третина переселенців (33%) зазначила, що стикалася з упередженим ставленням до себе через статус ВПО⁵⁸. Більшість (64%) відчувала дискримінацію від незнайомих людей у громадських місцях, 29%

зіткнулися з упередженим ставленням під час отримання тих чи інших послуг (освітніх, медичних, соціальних, правових) у новій громаді, а також у висловлюваннях представників місцевої влади. Якщо держава надає широкий спектр послуг в освіті, медицині, працевлаштуванні та матеріальному забезпеченні, то в плані інтеграції є окрема комплексна соціальна послуга "Соціальна інтеграція та реінтеграція" (*допомога в отриманні реєстрації місця проживання/перебування; сприяння в отриманні житла, працевлаштуванні тощо; надання психологічної підтримки; допомога у зміцненні/відновленні родинних та суспільно корисних зв'язків; сприяння організації та діяльності груп самопомоги; вивчення державної мови та ін.*). Як наслідок, низький рівень підтримки через неефективну інформаційну політику держави та відсутність можливості ВПО знайти своє місце у новій громаді може впливати на їхнє бажання мігрувати за кордон або навіть повертатись на території, які вони були вимушені покинути через війну, навіть якщо там небезпечно.

За умови відсутності спроможності сформувати додаткові види допомог, мотиваційним фактором для ВПО у отриманні соціальної послуги із інтеграції та реінтеграції можуть бути надання знижки на оплату ЖКГ, права безоплатного проїзду на певний період та схожі пільги. Проте, це може допомогти стимулювати ВПО отримати даний тип послуги, але все одно залишається відповідальність на місцевих органах влади у забезпеченні належної якості цих послуг. Варто звертати увагу на психологічний стан ВПО, що може безпосередньо впливати на їхню спроможність до інтеграції та подальшої соціалізації. До прикладу, в Ізраїлі за рахунок державного страхового фонду надається компенсація для жертв бойових дій щодо лікування посттравматичних, психічних травм. Ці послуги охоплюють, як і типові реабілітаційні послуги - масаж, психіатрична допомога, так і альтернативні послуги, серед яких: йога, гіпотерапія, пілатес та ін⁵⁹.

Окремою проблемою є відсутність дієвих механізмів із підтримки ВПО у разі можливості їх безпечного повернення до покинутого місця проживання. Наразі інструментарій щодо забезпечення мотивації та

⁵⁷ Постанова КМУ від 19.03.2022 р. № 333 "Про затвердження Порядку компенсації витрат за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2022-%D0%BF#Text>

⁵⁸ Становище ВПО із дітьми в умовах війни [https://sos-](https://sos-ukraine.org/wp-content/uploads/2023/02/rezultaty-)

[doslidzhennya-dity-i-vijna-veresen-lystopad-2022r.pdf?fbclid=IwAR2caK2OMR0jW-JvkXut0Hk6p2FTdAxO_7E-I7OmiedFU2ZPJSSUrsRRuL8](https://www.doslidzhennya-dity-i-vijna-veresen-lystopad-2022r.pdf?fbclid=IwAR2caK2OMR0jW-JvkXut0Hk6p2FTdAxO_7E-I7OmiedFU2ZPJSSUrsRRuL8)

⁵⁹ Ізраїль. Реформа "Одна душа" https://www.btl.gov.il/benefits/Victims_of_Hostilities/Pages/NefeshAhat.aspx

підтримки у поверненні ВПО також потребує змін та доповнень. Серед наявних видів допомог передбачений лише безкоштовний проїзд та допомога з перевезенням майна до місця попереднього проживання.

Повернення ВПО, які вже інтегрувались на іншій території, або заохочення до проживання інших громадян в регіонах, які суттєво постраждали від війни, може стати викликом як для держави, так і для самих постраждалих регіонів. Стимулами для повернення можуть бути, наприклад, більший обсяг компенсації за знищене майно при використанні житлового сертифікату на території, яка раніше була окупована. Іншим мотиваційним інструментом може поєднання

здобуття освіти та працевлаштування. Наприклад, надання безвідсоткових кредитів на навчання в разі працевлаштування в деокупованих регіонах після отримання професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти. Прикладом роботи з репатріантами на місцевому рівні є досвід Албанії, які запровадила послуги посередництва неурядових організацій у працевлаштуванні, проведення навчань з ведення бізнесу, надання інформації щодо прав на отримання соціальних та освітніх послуг⁶⁰. В країнах ЄС якщо працездатна особа звертається для отримання виплат соціальної допомоги, то вона обов'язково має зареєструватися в місцевому центрі зайнятості.

2.3. Особливості соціального захисту ветеранів

Ветерани є потенційно однією з найбільших вразливих груп, яка потребує підтримки зараз і буде потребувати після закінчення війни. На відміну від ВПО, кількість ветеранів буде тільки збільшуватися і залежати від тривалості війни. За попередніми оцінками, після перемоги у війні кількість ветеранів, членів їхніх родин та сімей полеглих воїнів може скласти близько 10% від усього населення України. Станом на 01 січня 2022 року в Україні налічувалося близько 500 тисяч учасників бойових дій. Прогнозована кількість ветеранів, членів їхніх сімей та сімей полеглих воїнів після перемоги – від 3⁶¹ до 5⁶² млн осіб.

Державна політика підтримки ветеранів має бути гнучкою та адаптованою до потреб, що є зараз та можуть виникнути через певний час. Згідно з опитуванням, наразі ветерани найбільше потребують матеріальної (50,2%) та медичної (18,2%) підтримки. Проте в майбутньому найбільша потреба буде в отриманні допомоги зі зміцнення здоров'я (53,8%), придбання житла (34,7%), фінансової підтримки (31,1%), покращення чи відновлення житла (28%)⁶³.

Після закінчення війни переважна більшість діючих військовослужбовців захочуть

повернутися до цивільного життя. До повномасштабного вторгнення лише 31% осіб, які мають статус ветерана, були військовослужбовцями ЗСУ та інших силових підрозділів (без статусу таких 11%).⁶⁴ Після перемоги половина діючих військовослужбовців (52%) хвилюються, що зіштовхнуться з нерозумінням від суспільства, 42% хвилюються за психологічні розлади⁶⁵. Стратегією формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року визначено широке коло проблем реінтеграції військовослужбовців, серед яких: формальний підхід до залучення учасників системи переходу до суспільної та економічної реінтеграції, високий ризик потрапляння в складні життєві обставини учасників системи переходу через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників; низький рівень забезпечення учасників системи переходу соціальними, реабілітаційними послугами.

Незважаючи на потребу в реінтеграції демобілізованих військовослужбовців у суспільство, законодавчо не визначено суть цього процесу та його напрямки. Два профільні закони: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII "Про соціальний і правовий захист

⁶⁰ Strengthening national and local systems to support the effective socio-economic integration of returnees in the western Balkans <https://www.undp.org/albania/projects/strengthening-national-and-local-systems-support-effective-socio-economic-integration-returnees-western-balkans-1>

⁶¹ Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів схвалив низку рекомендацій органам влади стосовно забезпечення підтримки ветеранів - учасників бойових дій у післявоєнний період https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/234988.html?fbclid=Iw

AR0KfYwlbAxZ0kfTFsxyzOHfqMk5MlrnvQDIWSq7dc3VHPuXNRMExnNbk83Y

⁶² Лапутіна: Ветеран, який повертається з перемогою, має бути рушієм позитивних змін у країні <https://interfax.com.ua/news/interview/830543.html>

⁶³ Портрет ветерану. Блок "Потреби ветеранів" <https://veteranfund.com.ua/doc/6-12-02-23.pdf>

⁶⁴ Портрет ветерана російсько-української війни 2014 - 2022 рр. https://veteranfund.com.ua/opportunity/portret_veterana/

⁶⁵ Портрет ветерану. Блок "Потреби ветеранів" <https://veteranfund.com.ua/doc/6-12-02-23.pdf>

військовослужбовців та членів їх сімей” та Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” не містять визначення системи реабілітації військовослужбовців та ветеранів⁶⁶ ⁶⁷. Це заважає побудувати систему, яка визначає, які види послуг та підтримки мають бути першочерговими для ветеранів. Наприклад, соціальна інтеграція чи психологічна реабілітація мають бути обов’язковими чи надаватись за потреби, чи мають бути долучені до цих послуг члени родини ветеранів; допомога з працевлаштуванням відноситься до інтеграції у суспільство чи це окремий напрям допомоги ветеранам, що охоплює трудову сферу. Наприклад, ветерани можуть не знати/не хотіти отримувати певні види послуг, але вони будуть їм потрібні для успішної соціалізації та реінтеграції. Необхідні більш чіткі алгоритми допомоги, щоб зробити процес повернення до цивільного життя більш системним та ефективним.

Соціальна адаптація військовослужбовців здійснюється на загальних засадах, відповідний державний стандарт не згадує ветеранів. Пункт 5 статті 8 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” передбачає, що право на соціальну та професійну адаптацію мають особи, які звільняються або звільнені з військової служби з числа ветеранів війни. Окремою Постановою Уряду закріплено порядок та умови їхньої соціальної та професійної адаптації⁶⁸. Порядком передбачено, що соціальна адаптація осіб здійснюється відповідно до загального державного стандарту соціальної адаптації, затвердженого Мінсоцполітики. Відповідним державним стандартом передбачено, що послуга соціальної адаптації - комплекс заходів, що здійснюються протягом строку, необхідного для процесу активного гармонійного пристосування осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, осіб, які перебували у спеціалізованих або інтернатних закладах, осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі на певний строк, до змінених

умов соціального середовища, спрямованих на усунення/пристосування обмежень життєдіяльності для підтримки соціальної незалежності, збереження та продовження їхньої соціальної активності⁶⁹. Оскільки державний стандарт не містить окремої згадки про потреби ветеранів, є ризик, що фахівці, які надають послуги із соціальної адаптації, не можуть зрозуміти викликів, з якими стикаються ветерани, та якісно допомогти їм у подальшій інтеграції у суспільство.

Приклад Ізраїлю демонструє індивідуальний підхід до потреб та інтересів кожного військовослужбовця, який демобілізується. Соціальний працівник проводить співбесіду з кожним військовослужбовцем, який звільняється з армії, під час якої обговорює очікування військовослужбовця і розробляє індивідуальний план, який допоможе йому більш успішно адаптуватись до цивільного життя. За три місяці до звільнення військовослужбовець може пройти 5-денний семінар, присвячений інформуванню про права звільнених військовослужбовців, формуванню навичок з прийняття рішень, інтеграції у цивільне життя, пошуку нової професії тощо⁷⁰.

В Україні також обговорюється впровадження моделі фахівця по роботі з ветеранами, з використанням інструментів кейс-менеджменту. Ветеранський кейс-менеджер має надавати повну інформації про доступні послуги та стимулювати свого клієнта отримати їх⁷¹.

Механізм надання безоплатної психологічної допомоги ветеранам дозволяє залучати широке коло партнерів, що теоретично підвищує рівень охоплення тих, хто потребує допомоги. За надання безоплатної психологічної допомоги відповідають як державні, так і місцеві органи влади. Передбачена активна залученість приватних надавачів психологічної допомоги. Рівень, на якому особі надаються психологічні послуги, визначається за результатами психологічної діагностики з урахуванням життєвих обставин отримувача послуг та стану його здоров’я, психічного стану (див. Додаток 2).⁷²

⁶⁶ Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>

⁶⁷ Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>

⁶⁸ Постанова КМУ від 21.06.2017 р. № 432 “Про затвердження Порядку та умов забезпечення соціальної та професійної адаптації осіб, які звільняються або звільнені з військової служби, з числа ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членів сімей таких осіб, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни,

членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України та постраждалих учасників Революції Гідності” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-2017-%D0%BF#top>

⁶⁹ Наказ Мінсоцполітики від 18.05.2015 р. № 514 “Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0665-15#Text>

⁷⁰ Ізраїль. Регулярні права окремого солдата <https://cutt.ly/l69iNVG>

⁷¹ <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/05/6/7400827/>

⁷² Постанова КМУ від 29.11.2022 р. №1338 “Деякі питання надання безоплатної психологічної допомоги особам, які звільняються або звільнені з військової служби, з числа

Незважаючи на подекуди критичну роль психологічної підтримки та реабілітації, результати досліджень вказують на недостатню ефективність та якість забезпечення цього виду підтримки. Лише 3,6% ветеранів з опитаних зазначили психологічну реабілітацію в переліку послуг, якими вони задоволені. До переліку послуг, якими вони не задоволені, психологічну реабілітацію віднесли 20,6% ветеранів⁷³. У більш ранніх дослідженнях психологічна реабілітація була віднесена до тих послуг, до яких є неоднозначне ставлення. Тобто потрібно популяризувати цю послугу серед людей, яким вона може бути потрібна.⁷⁴ Також в дослідженнях попередніх років було зазначено, що цивільні лікарі не завжди мають необхідні знання та навички для роботи з військовими, а також з пораненнями, отриманими на передовій. Незважаючи на активну інтеграцію жінок у сили оборони, фахівці підкреслювали, що програми психологічної реінтеграції однакові для жінок та чоловіків, а вони мають враховувати відмінності ґендерних ролей і суспільних очікувань від жінок і чоловіків у мирному житті, різні типи сприйняття чоловіками і жінками себе після війни⁷⁵.

Працевлаштування ветеранів варто розглядати як обов'язковий чинник реінтеграції в суспільство, адже відсутність стабільного доходу може призвести до матеріальної вразливості та подальшої соціальної ексклюзії. До наявних інструментів підтримки ветеранів належать професійна орієнтація та професійна адаптація, також на загальних підставах для ветеранів доступна соціальна послуга “соціально-трудова адаптація”. Серед законодавчо забезпечених пільг на ветеранів поширюється:

- переважне право на залишення на роботі при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці та на працевлаштування у разі ліквідації підприємств, установ, організацій;
- особам з інвалідністю внаслідок війни при працевлаштуванні надається перевага перед іншими кандидатами (позачергове

працевлаштування за спеціальністю відповідно до підготовки та висновків медико-соціальної експертизи).

Ветерани мають право на одноразове отримання ваучера для можливості перепідготовки за робітничою професією, підготовки за спеціальністю для здобуття ступеня магістра на основі ступеня бакалавра або магістра, здобутих за іншою спеціальністю, підготовки на наступному рівні освіти (крім третього (освітньо-наукового/освітньо-творчого) рівня вищої освіти), спеціалізації та підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями⁷⁶.

В Ізраїлі військовослужбовці, які навчаються за програмою «Професія на все життя», мають право отримати додаткові чотири місяці, що зараховуються до досвіду військової служби. Це одночасно дає підставу на отримання додаткових пільг за виступу і мотивує опановувати нові професійні навички⁷⁷. Роботодавцю, який за направленням центру зайнятості працевлаштовує строком не менше ніж на один рік учасника бойових дій, який перебуває у статусі зареєстрованого безробітного понад один місяць, компенсується 50 відсотків фактичних витрат на оплату праці, але не більше розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством на момент виплати⁷⁸.

Після закінчення війни та демобілізації військовослужбовців необхідно буде проводити комплексні та системні оцінки працевлаштування ветеранів. Навіть за наявності розбудованого механізму підтримки у професійній сфері, на практиці він може не працювати через низьку якість надання послуг з профорієнтації та адаптації окремими закладами, проблеми в економічному секторі та відсутність робочих місць відповідної кваліфікації, небажання пошуку роботи через проблеми з соціальною інтеграцією та, як наслідок, відсутності мотивації із працевлаштування. Для додаткової мотивації отримувати нову професію в Ізраїлі для демобілізованих військовослужбовців держава пропонує курси з професійної кваліфікації, під час навчання на

ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членам сімей таких осіб та членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни і членам сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України відповідно до Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1338-2022-%D0%BF#top>

⁷³ Портрет ветерану. Блок “Потреби ветеранів”

<https://veteranfund.com.ua/doc/6-12-02-23.pdf>

⁷⁴ Kantar. Дослідження потреб ветеранів України

https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Zvit_Kantar-dlya-YUrSotni.pdf

⁷⁵ Невидимий батальйон 2.0. Повернення ветеранок до мирного життя

https://drive.google.com/drive/folders/1Mo6lksP06l6ij_loeJxLGAqQ4llbkeei

⁷⁶ Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI “Про зайнятість населення” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

⁷⁷ Ізраїль. Регулярні права окремого солдата

<https://cutt.ly/l69iNVG>

⁷⁸ Постанова КМУ від 10.02.2023 р. № 124 “Про затвердження Порядку надання роботодавцям компенсацій за працевлаштування зареєстрованих безробітних”

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2023-%D0%BF#n28>

яких особа отримує допомогу з безробіття⁷⁹. Аналогічно в Канаді колишні військовослужбовці отримують щонайменше 90% зарплати до звільнення під час проходження програм реабілітації та професійної інтеграції⁸⁰.

Окремою проблемою може бути небажання окремих роботодавців працевлаштовувати ветеранів через власні упередження щодо наслідків психологічних травм колишніх військовослужбовців.

Зі збільшенням кількості осіб, які потребують соціальної підтримки через війну, є ризик, що держава зможе лише частково покрити всі наявні види пільг, компенсацій, допомог для ветеранів. За відсутності достатніх фінансових ресурсів може виникнути необхідність:

- скорочення кількості виплат та допомог чи обмеження підстав для надання пільг іншим вразливим групам;
- впровадження принципу пріоритетності, який буде застосовуватись при наданні допомоги ветеранам.

Досвід Канади свідчить про надання допомоги в першу чергу тим ветеранам, які її потребують не через свій статус, а через чинники, що можуть спричинити погіршення рівня життя та призвести до маргіналізації. Ветерани Канадських Збройних Сил та члени їхніх сімей в разі кризової ситуації можуть скористатись допомогою Надзвичайного фонду. Надзвичайний фонд може покривати такі першочергові потреби, як харчування; одяг; оренда/іпотека; медичне обслуговування; витрати, необхідні для забезпечення власної

безпеки⁸¹. Поки ветеран шукає роботу та є учасником програми Career Transition Service, йому надається щомісячна допомога. Розмір цієї допомоги тим більший, чим нижчий дохід родини⁸².

Альтернативою прямим грошовим виплатам є досвід Ізраїлю щодо розміщення депозитів, коли держава розміщує гроші на рахунку військового, розмір якого залежить від строку проходження служби і який можна використати для освіти, професійного навчання, отримання водійських прав, відкриття бізнесу, шлюбу і купівлю житла⁸³.

У США допомогу (гроші, медичні послуги, відпустку з догляду за ветераном та інші пільги⁸⁴) можуть отримати люди, що піклуються про ветеранів, які мають проблеми зі здоров'ям. Ветеранам можуть бути забезпечені послугами зі стороннього догляду та допомогою в забезпеченні щоденних особистих потреб (купання, одягання або приготування їжі)⁸⁵.

Принаймні з кінця 1980-х років у США велика частка ветеранів були бездомними незважаючи на рівень освіти та професійний досвід. Опитування виявили, що бездомність та маргіналізація були наслідком зловживання психотропними речовинами, психічних захворювань та розладів. Серед інших важливих факторів було виокремлено недостатній рівень підтримки з соціалізації та відсутність умінь розпоряджатися власними фінансами після звільнення зі служби⁸⁶. Це дозволило більш комплексно підійти до проблем підтримки ветеранів та оцінити, які заходи допомоги є дієвими, а які ні.

⁷⁹ Ізраїль. Професійні тренінги на замовлення служби зайнятості
<https://www.hachvana.mod.gov.il/hachsharot/Pages/taasuka2.aspx>

⁸⁰ Income Replacement Benefit
<https://www.veterans.gc.ca/eng/financial-support/income-support/income-replacement-benefit>

⁸¹ Veteran Emergency Fund
<https://www.veterans.gc.ca/eng/financial-support/emergency-funds/veterans-emergency-fund>

⁸² Canadian Forces Income Support
<https://www.veterans.gc.ca/eng/financial-support/income-support/canadian-forces-income-support>

⁸³ Lone Soldiers Project <https://www.nbn.org.il/nbnlsp/>

⁸⁴ The program of Comprehensive Assistance for Family Caregivers <https://www.va.gov/family-member-benefits/comprehensive-assistance-for-family-caregivers/>

⁸⁵ The program of Comprehensive Assistance for Family Caregivers <https://www.va.gov/family-member-benefits/comprehensive-assistance-for-family-caregivers/>

⁸⁶ Risk Factors for Homelessness Among US Veterans
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4521393/>

2.4. Моделювання надання поточних виплат та допомог дітям, які постраждали від війни

Через активні бойові дії та тимчасову окупацію частини території України точну кількість постраждалих дітей через війну встановити неможливо. Станом на кінець квітня 2023 року 470 дітей вважаються загиблими, 949 пораненими, 19393 дитини депортованими. Проте, за даними рф, кількість депортованих дітей може сягати 744 тисяч. Лише 361 дитину було повернуто⁸⁷. Відповідно до результатів опитувань, більшість дітей ВПО, яких налічується понад 2 млн, пережили стресові події та ситуації, 77% зіткнулися з обстрілами і бомбардуваннями, 73% перебували в сховищі⁸⁸.

В Україні на законодавчому рівні відсутній належний захист дітей, які постраждали від війни. Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV “Про соціальний захист дітей війни” охоплює осіб, які є громадянами України та яким на час завершення Другої світової війни (2 вересня 1945 року) було менше 18 років⁸⁹. Цей Закон є застарілим і частина його допомог не відповідає потребам осіб, які захищені цим статусом, адже наймолодшій дитині Другої світової війни наразі 78 років. Тому такі типи допомог як ,наприклад, право на переважне залишення на роботі при скороченні чисельності або штату працівників, є неактуальними. Захист дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, та дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, регулюється лише однією статтею Закону України від 26.04.2001 № 2402-III “Про охорону дитинства”, що містить лише загальні гарантії⁹⁰.

Окремий порядок регулює отримання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Проте отримання цього статусу не розповсюджується на всіх, хто цього потребує через територіальну прив'язку, що закріплена нормативно. До категорії дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, належать ті, що отримали поранення, контузію, каліцтво;

зазнали фізичного, сексуального насильства; були викрадені або незаконно вивезені за межі України; залучалися до участі у діях воєнізованих чи збройних формувань; незаконно утримувалися, у тому числі в полоні; зазнали психологічного насильства. Психологічне насильство (*моральні та психологічні страждання (травми) дитини, що не потребують доведення, і які вона перенесла внаслідок її проживання/перебування в умовах воєнних дій, тимчасової окупації, її переміщення*), єдиний із факторів, що має територіальну прив'язку до території на якій здійснювалася антитерористична операція⁹¹. Серед таких пунктів зазначені лише населені пункти з Харківської, Луганської, Донецької області, адже останні зміни, що вносились розпорядженням КМУ, були у 2019 році і не охоплюють поточну ситуацію⁹². Під тимчасово окупацію потрапляли частини всіх областей, що межують з кордоном рф, та частина київської області. Також страждали та страждають від психологічного насильства сім'ї, які проживають в місцях, які не були під безпосередньою окупацією, але тим не менш, які відчувають на собі наслідки війни, в тому числі через обстріл цивільної інфраструктури.

Сучасна нормативно-правова база не містить чітких механізмів регулювання підтримки дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Для розуміння типів підтримки, яку можуть отримувати ці діти, необхідно проводити моделювання із наявними типами допомог, що надаються дітям із інших вразливих груп. Таблиця 3 показує, що лише діти з інвалідністю мають невелику перевагу у підтримці, проте потреби дітей інших категорій майже не враховані (див. Додаток 3).

Першочергово дитина, яка постраждала від війни, потребує психологічної підтримки та реабілітації. Зважаючи на фіксацію випадків сексуального насильства, що пов'язане з війною,

⁸⁷ Дані Мінреінтеграції “Діти війни” станом на 23 квітня 2023 року <https://childrenofwar.gov.ua/>

⁸⁸ Становище ВПО із дітьми в умовах війни https://sos-ukraine.org/wp-content/uploads/2023/02/rezultaty-doslidzhennya-dity-i-vijna-veresen-lystopad-2022r.pdf?fbclid=IwAR2caK2OMR0jW-JvkXut0Hk6p2FTdAxO_7E-I7OmidFU2ZPJSSUrsRRuL8

⁸⁹ Закон України від 18.11.2004 р. № 2195-IV “Про соціальний захист дітей війни” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15#Text>

⁹⁰ Закон України від 18.11.2004 р. № 2195-IV “Про охорону дитинства” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#n383>

⁹¹ Постанова КМУ від 05.04.2017 р. № 268 “Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2017-%D0%BF#Text>

⁹² Розпорядження КМУ від 02.12.2015 р. №1275 “Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання таких, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-%D1%80#n11>

щодо дітей важливо розробити механізми підтримки у цьому напрямку⁹³. В Ізраїлі функціонують безкоштовні державні центри, в яких надається емоційна терапія дітям, які постраждали від сексуального насильства, та

їхнім батькам⁹⁴. Для дітей з інвалідністю, які стали жертвами війни, передбачено відшкодування витрат на психологічну підтримку, яку можна спрямувати на психіатра, психолога, соціального працівника і арт-терапевта⁹⁵.

⁹³ Офіс Генпрокурора: Офіційно зафіксовані 175 фактів сексуального насильства окупантами
https://lb.ua/society/2023/03/31/550648_ofitsiyno_zafiksovani_175_faktiv.html

⁹⁴ Ізраїль. Сексуальне насильство над дітьми та підлітками
[https://www.gov.il/he/Departments/Guides/molsa-violence-and-](https://www.gov.il/he/Departments/Guides/molsa-violence-and-delinquency-violence-and-sexual-assault-kids-and-teenagers?chapterIndex=4)

[delinquency-violence-and-sexual-assault-kids-and-teenagers?chapterIndex=4](https://www.gov.il/he/Departments/Guides/molsa-violence-and-delinquency-violence-and-sexual-assault-kids-and-teenagers?chapterIndex=4)

⁹⁵ Ізраїль. Реформа "Одна душа"

https://www.btl.gov.il/benefits/Victims_of_Hostilities/Pages/NefeshAhat.aspx

РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами дослідження механізмів підтримки осіб, які опинились в складних життєвих обставинах, сформовані такі рекомендації.

Загальні рекомендації

Для Міністерства соціальної політики України

1. З метою подолання незбалансованості у призначенні допомог сформувати систему критеріїв, що мають визначити, які типи підтримки будуть найефективнішими для різних вразливих груп враховуючи індивідуальний підхід до їхніх потреб.

Для Міністерства соціальної політики України, Міністерства у справах ветеранів України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

2. Забезпечити системні опитування кінцевих користувачів державної підтримки щодо оцінки їхніх потреб та визначення рівня задоволення від отриманих послуг. Лише результати оцінки можуть дійсно визначити, які шляхи допомоги є ефективними та потребують подальшого впровадження, а які - ні.

Для Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України в рамках здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади

3. Індикатором виконання стратегій, державних програм та планів їх виконання мають виступати не виконані заходи (наприклад, прийняття законопроекту), а зміна частки осіб, які подолали складні життєві обставини і більше не потребують державної підтримки.

Для Міністерства фінансів України та Міністерств, як головних розпорядників коштів

4. В рамках формування бюджетних програм головних розпорядників коштів необхідно закріпити показники, що будуть демонструвати зміну добробуту вразливих груп в залежності від фінансування тих чи інших заходів. Наприклад, “частка ветеранів, які задоволені послугами з психологічної реабілітації, від тих, хто отримав такі послуги”. Також необхідно продовжувати розвиток гендерного бюджетування, щоб відобразити вплив публічних фінансів на

покращення рівня життя різних вразливих груп жінок та чоловіків.

Для Міністерства соціальної політики України, Міністерства у справах ветеранів України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерства охорони здоров'я України

5. При формуванні заходів з подальшою підтримкою вразливих груп варто поступово відходити від практики матеріальної підтримки та активніше впроваджувати послуги з медичної та психологічної реабілітації, соціальної інтеграції та адаптації.

Рекомендації за результатом оцінки механізмів підтримки осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Для Міністерства соціальної політики України

6. З метою більш справедливого розподілу ресурсів, що витрачаються на підтримку, переформатувати категорії отримувачів пільг, що надаються особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Необхідно розділити ліквідаторів наслідків аварії; осіб, які отримали шкоду для здоров'я внаслідок аварії на ЧАЕС; осіб, які були евакуйовані та відселені із зони радіоактивного забруднення.
7. Винести зі сфери дії Закону України від 28.02.1991 № 796-XII “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” осіб, які постраждали від ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, і сформувані для них окремих механізм державної підтримки.
8. Зважаючи на термін, що минув після аварії на ЧАЕС, відмовитись від надання статусу постраждалої особи внаслідок Чорнобильської катастрофи тим особам, які до 2023 року не претендували на отримання цього статусу. Наприклад, припинити надавати такий статус неповнолітнім дітям через неможливість пов'язати стан їхнього здоров'я із впливом аварії на ЧАЕС.
9. Зупинити призначення пільг, що стосуються житла та компенсації за втрачене майно для

осіб, які до 2023 року не подали заявки на отримання цих типів підтримки.

10. За рахунок скорочення видатків на допомоги, ефективність яких викликає питання, (наприклад у розмірі до 200 грн, або тих, що направлені на дітей та неповнолітніх осіб), скерувати кошти на медичне забезпечення потреб осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, з особливим фокусом на ліквідаторах.

Рекомендації за результатом дослідження механізмів підтримки ВПО

Для Міністерства соціальної політики України та Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

11. Необхідно удосконалити існуючі інструменти забезпечення житлом, що є однією з першочергових потреб ВПО. Наприклад, запровадити виплати для ВПО, які зможуть використовувати ці кошти для оплати оренди житла у приватних осіб. Це зможе частково вирішити проблему нестачі соціального житла для ВПО.
12. Забезпечити поєднання допомог, що покривають матеріальні потреби, із обов'язковим отриманням послуги з "соціальної інтеграції та реінтеграції".
13. Прив'язати частину наявних допомог із можливістю отримання підвищеної компенсації за умови повернення та працевлаштування на деокупованих територіях.

Рекомендації за результатом аналізу механізмів підтримки ветеранів

Для Міністерства у справах ветеранів України та Міністерства соціальної політики України

14. Законодавчо визначити напрямки реінтеграції ветеранів та повернення до

цивільного життя та закріпити перелік основних типів підтримки.

15. Трансформувати послугу соціальної адаптації та зробити її більш пристосованою до потреб колишніх військовослужбовців.
16. Забезпечити необхідними ресурсами послуги з професійної адаптації та працевлаштування ветеранів та розглядати цей напрям як критичний в їхній подальшій соціалізації та інтеграції у суспільство.
17. Пов'язати необхідність проходження послуг із психологічної реабілітації та соціальної інтеграції із додатковими мотивуючими факторами, в тому числі фінансовими, щоб підвищити можливість уникнення ризику соціальної ексклюзії окремих груп ветеранів.

Рекомендації за результатом оцінки механізмів підтримки дітей, які постраждали від війни

Для Міністерства соціальної політики України та Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

18. Сформувати законодавчу базу, яка встановить рамки надання допомоги дітям, які постраждали від війни.
19. Розширити критерії, що визначають статус дітей, які постраждали від психологічного насильства та відкріпити територіальну прив'язку до Харківської, Луганської, Донецької області.
20. Забезпечити диверсифіковані інструменти надання якісної та належної психологічної допомоги дітям та їхнім батькам в залежності від фактору травм. Наприклад, для тих, хто постраждав від сексуального насильства, був викрадений або незаконно вивезений за межі України, залучався до участі у діях воєнізованих чи збройних формувань, незаконно утримувався, у тому числі в полоні.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Охоплення соціальними послугами чинників, що зумовлюють складні життєві обставини

Соціальна послуга	Чинники, що зумовлюють складні життєві обставини															
	Похилий вік	Часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті	Невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування	Психічні та поведінкові розлади, у тому числі внаслідок вживання психоактивних речовин	Інвалідність	Бездомність	Безробіття	Малозабезпеченість особи	Поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків	Ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини	Втрата соціальних зв'язків, у тому числі під час перебування в місцях позбавлення волі	Жорстоке поводження з дитиною	Насильство за ознакою статі	Домашнє насильство	Потрапляння в ситуацію торгівлі людьми	Шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією
Інформування																
Консультації																
Консультативний кризовий телефон																
Посередництво																
Представництво інтересів																
Надання притулку						+							+			+
Нічний притулок						+										
Короткотермінове проживання																
Соціальна профілактика	+				+					+						
Догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних					+					+						
Підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю	+				+											
Підтримане проживання бездомних осіб						+										
Транзитне підтримане проживання / учбова соціальна квартира (будинки)				+						+						
Соціальний супровід сімей / осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах										+						
Соціальний супровід сімей, у яких виховуються діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування																
Соціальний супровід при працевлаштуванні та на робочому місці					+		+									
Екстрене (кризове) втручання													+	+		+
Соціальна адаптація	+			+	+					+						
Соціально-трудова адаптація				+	+											
Соціальна інтеграція та реінтеграція							+							+		
Догляд вдома	+	+		+	+											
Догляд стаціонарний	+	+		+	+											
Денний догляд	+	+		+	+											
Денний догляд дітей з інвалідністю					+											
Паліативний догляд																
Персональний асистент						+										
Соціальна реабілітація осіб з інтелектуальними та психічними порушеннями				+												

Соціально-психологічна реабілітація					+	+		+	+
Соціально-психологічна реабілітація осіб із залежністю від наркотичних засобів чи психотропних речовин,			+						
Соціально-психологічна реабілітація осіб із ігровою залежністю									
Тимчасовий відпочинок для батьків або осіб, які їх замінюють, що здійснюють догляд за дітьми з інвалідністю			+	+	+				
Тимчасовий відпочинок для осіб, що здійснюють догляд за особами з інвалідністю, особами, які мають невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування			+	+	+				
Натуральна допомога	+		+		+	+	+		+
Супровід під час інклюзивного навчання					+				
Фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, з інтелектуальними, сенсорними, фізичними, моторними, психічними та поведінковими порушеннями		+		+	+				
Переклад жестовою мовою									
Транспортні послуги		+		+	+				

Джерело: складено авторами

Додаток 2. Розподіл суб'єктів, що відповідають за надання психологічної допомоги ветеранам, джерела фінансування

Рівень психологічної допомоги	Надавачі послуг	Джерело фінансування
1 рівень (соціально-психологічна підтримка та супровід)	<p>Служби охорони психічного здоров'я, інтегровані до системи первинної медичної допомоги</p> <p>Надавачі соціальних послуг, зокрема, фахівці із соціальної роботи, соціальні працівники, які не є фахівцями у сфері психічного здоров'я, але пройшли відповідну підготовку, в межах проведення соціальної роботи та надання соціальних послуг відповідно до законодавства</p> <p>Особи, які не є фахівцями у сфері психічного здоров'я, але пройшли відповідну підготовку, в тому числі члени громадських об'єднань ветеранів та осіб з інвалідністю, працівники закладів охорони здоров'я та закладів освіти, працівники органів військового обліку, зокрема центрів комплектування та соціальної підтримки, соціальних служб, інші громадські та благодійні організації відповідного напряму діяльності, релігійні організації</p>	<p>1. За рахунок коштів місцевих бюджетів, та інших не заборонених законодавством джерел у порядку, встановленому законодавством. 2. В рамках програми медичних гарантій на фінансування психологічної допомоги першого рівня, що надається лікарями первинної медичної допомоги.</p>
2 рівень (психологічна реабілітація)	<p>Юридична особа незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, фізична особа - підприємець, що використовує працю фахівців на умовах трудового договору (контракту) або за цивільно-правовими договорами та має кабінет (кабінети) для надання індивідуальної/групової психологічної допомоги або обладнане робоче місце у разі дистанційного надання послуг</p>	<p>За рахунок бюджетної програми Мінветеранів</p>
3 рівень (комплексна медико-психологічна реабілітація)	<p>Юридичні особи незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, фізичні особи - підприємці, які: 1) провадять діяльність на підставі ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики; 2) мають структурний підрозділ (центр психологічної реабілітації та/або травматерапії, або відділення медико-психологічної реабілітації тощо), укомплектований працівниками, що виконують роботу на підставі трудового договору (контракту) або за цивільно-правовими договорами, який забезпечує проведення мультидисциплінарною командою стаціонарної та/або амбулаторної, та/або дистанційної психологічної реабілітації; 3) мають щонайменше один кабінет для прийому отримувачів послуг</p>	<p>За рахунок бюджетної програми Мінветеранів</p>

Джерело: Постанова КМУ від 29 листопада 2022 р. № 1338 "Деякі питання надання безоплатної психологічної допомоги особам, які звільняються або звільнені з військової служби, з числа ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членам сімей таких осіб та членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни і членам сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України відповідно до Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"

Додаток 3. Співставлення підстав отримання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та конфліктів, із наявними видами допомог для дітей інших вразливих груп.

Підстава	Наявні види допомоги
Отримали поранення, контузію, каліцтво	<p>Пріоритетне право на забезпечення допоміжними засобами реабілітації, медичними виробами. Виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані такі засоби;</p> <p>Індивідуальні програми реабілітації осіб з інвалідністю, виплата грошових компенсацій замість них, направлення в дитячі заклади оздоровлення та відпочинку, санаторно-курортне лікування та компенсація;</p> <p>Передбачені соціальні послуги "соціальна адаптація", "денний догляд дітей з інвалідністю", "супровід під час інклюзивного навчання"</p> <p>Надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам (підвищена для дітей з інвалідністю);</p> <p>Виплата одноразової матеріальної допомоги особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю;</p> <p>Виплата державної соціальної допомоги на догляд, соцпослуги з догляду;</p> <p>Виплата державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю;</p> <p>Виплата щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею.</p>
Зазнали фізичного, сексуального насильства	Підпадають під категорію отримувачів соціальної послуги "Екстрене (кризове) втручання", первинна та амбулаторна спеціалізована медична допомога, направлення в дитячі заклади оздоровлення та відпочинку
Були викрадені або незаконно вивезені за межі України	Підпадають під категорію отримувачів соціальної послуги "Екстрене (кризове) втручання"
Залучалися до участі у діях воєнізованих чи збройних формувань	Підпадають під категорію отримувачів соціальної послуги "Екстрене (кризове) втручання"
Незаконно утримувалися, у тому числі в полоні	Підпадають під категорію отримувачів соціальної послуги "Екстрене (кризове) втручання"
Зазнали психологічного насильства	Діти з психічними та поведінковими порушеннями підпадають під категорію отримувачів соціальної послуги "Соціальна адаптація"

Джерело: складено авторами