

# Коронавірус і соціальний захист: між реформою і кризою

Пандемія коронавірусної хвороби (далі – COVID-19) та карантинні обмеження, пов'язані з нею, загострили системні проблеми як у галузі охорони здоров'я, так і у соціальній, освітній та трудовій політиках. У багатьох суспільствах це призвело до дискусій про міру відповідальності держави за добробут та соціальний захист населення.

Пандемія привернула увагу багатьох і до вразливих груп населення – тих, хто і в «звичайний» час потребує більшої підтримки, а також до працівників тих професій, без яких суспільство не зможе функціонувати – водій\_ок, лікар\_ок, вчител\_ьок і багатьох інших. Серед них і соціальні працівни\_ці.

У цьому тексті ми окреслимо проблеми у системі соціального захисту в Україні, які пандемія та її наслідки зробили особливо видимими. Окрему увагу зосередимо передусім на тій частині соціального захисту, що пов'язана з наданням негрошових форм допомоги, а саме на соціальних послугах, і конкретніше – на послугах з догляду. Наш вибір спричинений тим, що саме надання та отримання соціальних послуг з догляду ускладнювалося в силу карантинних обмежень.

Крім того, лише за кілька місяців до початку карантину набула чинності нова редакція [Закону України №2671 – VIII «Про соціальні послуги»](#) (далі – Закону №2671-VIII), що містить чимало нововведень.

Ми розглянемо, як виникло поняття «соціальних послуг», що пропонує реформа та новий закон про соціальні послуги, якою наразі є система надання соціальних послуг з догляду, якими є умови праці у цій сфері. Аби виявити проблеми та виклики у цій сфері, особливо ті, що загострилися чи виникли зараз, окрім роботи з ключовими нормативними документами, ми також провели ряд консультацій із самими соціальними працівниками та директорками територіальних центрів соціального обслуговування (далі – терцентрів) у різних областях України. Також ми провели критичний огляд рішень українських органів державної влади, що були прийняті з 12 березня до 19 жовтня 2020 року.

На основі зібраних даних, а також звертаючись до досвіду інших країн, наприкінці тексту ми запропонуємо низку рекомендацій для органів влади. Адже реформування системи надання соціальних послуг та її поточний стан потребують критичної оцінки, що важливо не лише у довгостроковій перспективі, але і з огляду на можливість наступної хвилі пандемії.

Згідно з першою статтею Конституції України, наша держава є державою соціальною. Про «перетворення на соціально орієнтовану державу» на шляху до інтеграції України до ЄС йдеться й у першому ж абзаці [«Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»](#), що буде згадуватися у цьому тексті ще не раз. У 2006 році Україна також ратифікувала [Європейську соціальну хартію](#), взявши на себе зобов'язання створювати належні умови, аби всі громадянки могли реалізувати своє право на соціальну допомогу та користування послугами соціальних служб. Саме на реалізації цього права під час пандемії ми і зосередимося у цьому тексті.

## ● «Соціальні послуги»: що передбачає реформа

Система надання соціальних послуг почала набувати теперішнього вигляду ще у 2000-х, і досі перебуває у стані реформування. Саме Закон «Про соціальні послуги», [прийнятий у 2003 році](#), вперше запровадив сам термін **«соціальні послуги»**. [Поточна редакція](#) Закону від 2019 року, що вступила в дію 1 січня 2020 року, додала до цього терміну профілактичну складову, визначивши соціальні послуги як «дії, спрямовані на

профілактику складних життєвих обставин, їх подолання або ж мінімізацію їхніх негативних наслідків для осіб та/або сімей, які в них перебувають».

Одним із основних завдань реформи соціального забезпечення, принципи якої закріплює [Стратегія реформування системи соціальних послуг від 2012 року](#), що дійсна і досі, є покращення якості наданих соціальних послуг. Цього завдання реформа пропонує досягнути головним чином через створення ринку соціальних послуг і перехід від утримання окремих державних закладів до замовлення послуг. Серед нових принципів системи соціальних послуг – адресність, орієнтованість на задоволення потреб, а також залучення людей «до самостійного розв’язання власних проблем»<sup>1</sup>.

Нова [редакція](#) Закону від 2019 року покликана сприяти відходу від попередньої централізованої мережі закладів та установ шляхом «створення умов для формування та розвитку ринку соціальних послуг» та «демонополізації цього ринку», аби суб’єкти як державної і комунальної, так і недержавної форми власності, що надають соціальні послуги, вільно конкурували між собою на ньому. За логікою реформи, це мало би призвести не лише до підвищення якості послуг, але і до збільшення ефективності витрат державних коштів, виділених на соціальний захист населення.

## Фінансування

Посприятися цьому покликаний також і новий механізм фінансування – «соціальне замовлення». Тут реформування сфери певною мірою нагадує медичну реформу, яка передбачає, що держава компенсуватиме вартість наданих медичних послуг або частину їхньої вартості тим установам, де громадян\_ки їх отримали. Надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення так само передбачає фінансування шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними послуг<sup>2</sup>.

Проте, на відміну від медичних послуг, у випадку з соціальними послугами замовником виступають органи місцевої влади та самоврядування (міські та районні ради; органи об’єднаних територіальних громад, далі – ОТГ).

---

<sup>1</sup> Цитата із [першої редакції](#) Закону про соціальні послуги, прийнятої у 2003 році.

<sup>2</sup> [«Порядок надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг»](#), що регулює весь цей процес, був затверджений КМУ лише у червні 2020 року, майже через пів року після того, як Закон №2671-VIII вступив у дію.

Саме на них покладається відповідальність щороку проводити оцінку потреб населення у соціальних послугах (потреби людей у соціальних послугах на рівні громад, згідно з Законом №2671-VIII повинні проводити «соціальні менеджери»<sup>3</sup>; формувати пріоритети соціального замовлення послуг», і на основі цього розробляти «місцеві цільові програми надання соціальних послуг» та формувати відповідний бюджет. Далі зібрана інформація має передаватися спершу на обласний рівень, а потім — у профільне міністерство.

Замовник повинен організувати відкритий конкурс, аби обрати кращого надавача соціальних послуг з точки зору ціни та якості із єдиного реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг<sup>4</sup>.

Після того, як переможця на цей рік обрано, і послуги в рамках соціального замовлення надані, має відбутися вже згадана компенсація вартості наданих послуг<sup>5</sup>.

Варто зазначити, що згідно з законом послуги надаються як за рахунок бюджетних коштів, так і за рахунок само\_ї отримувач\_ки соціальних послуг, при чому передбачається диференційована плата залежно від доходу останньо\_ї<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Експерти разом з Мінсоцполітики [рекомендують](#) громадам мати щонайменше одного соціального менеджера на 10 тисяч населення. Оцінюючи потреби населення у соціальних послугах, органи місцевої влади також мають звертатися і до соціально-демографічних даних про вразливі групи населення, і до інших можливих джерел. Проведення оцінки регулюється [«Порядком визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах»](#).

<sup>4</sup> Створення реєстру передбачено ст. 15 Закону [№2671-VIII](#), проте він досі працює лише в [тестовому режимі](#), і містить інформацію лише про надавачів соціальних послуг. Детальніше про це — у частині «Критичний огляд реформи».

<sup>5</sup> Слід зазначити, що закон також покладає на органи місцевого самоврядування моніторинг наданих послуг та оцінку їхньої якості, з подальшим оприлюдненням результатів оцінки. Регулювати цей процес покликаний [«Порядок проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг»](#), затверджений КМУ у червні цього року.

<sup>6</sup> Закон виділяє чіткий перелік осіб, послуги яким надаються повністю за рахунок бюджетних коштів, незалежно від рівня їхнього доходу (детальніше — у ст. 28 ч. 2). Натомість диференційована оплата встановлюється для тих отримувач\_ок, середньомісячний сукупний дохід яких перевищує два прожиткові мінімуми, але не перевищує чотири прожиткові мінімуми для відповідної категорії осіб. Ті ж особи, чий середньомісячний сукупний дохід перевищує чотири прожиткові мінімуми, згідно з законом отримують соціальні послуги за власний рахунок (або ж за рахунок третіх осіб). Самостійно оплачувати доведеться і ті послуги, чий обсяг «перевищує визначений державним стандартом соціальних послуг».

Досить поширеною є ситуація, коли за людьми доглядають родич\_ки — у законі передбачений механізм компенсації і на такий випадок. Отримати компенсацію за догляд за родич\_ками — «надання соціальних послуг з догляду» — закон дозволяє у випадку, коли члени сім'ї проживають разом та пов'язані спільним побутом і належать до однієї з визначених законом груп (діти з інвалідністю, особи з інвалідністю I групи та деякі інші<sup>7</sup>). Компенсація розраховується як різниця між прожитковим мінімумом на одну особу на місяць (у розмірі станом на січень того року, коли надаються послуги) та середньомісячним сукупним доходом особи-«надавача послуги», у попередні шість місяців перед поданням заяви про її згоду щодо надання таких послуг. Розмір компенсації визначається з розрахунку 70% мінімальної заробітної плати у погодинному розмірі за одну годину догляду за однією особою (але не більше 360 годин на місяць). При цьому під час догляду за родич\_кою ця особа не може здійснювати ні трудової, ні підприємницької діяльності, а також перебувати на обліку як безробітна.

## Послуги з догляду вдома

Закон №2671-VIII (ст. 16) встановлює низку нових класифікацій соціальних послуг, поділяючи їх за спрямуванням, типом, місцем надання, строком тощо.

За спрямуванням виділяються послуги соціальної профілактики («запобігання виникненню складних життєвих обставин»), підтримки («сприяння подоланню особою чи її сім'єю таких обставин») та обслуговування — власне, послуги з мінімізації наслідків складних життєвих обставин для людини та підтримки її життєдіяльності.

Послуги з догляду, на яких ми найбільше концентруємо свою увагу у цьому документі, потрапляють до останньої категорії, а за типом — до так званих комплексних соціальних послуг, що «передбачають узгоджені дії фахів\_чинь із надання постійної або систематичної комплексної допомоги».

Важливо, що послуги з догляду вдома належать до так званих «базових» соціальних послуг — ще однієї новації, яку приніс Закон [№2671-VIII](#) (ст. 6). По суті, в ній йдеться про запровадження певного мінімального набору соціальних послуг, які людина повинна мати можливість отримати або

---

<sup>7</sup> Дотримуватися державних стандартів у наданні соціальних послуг чи проходити спеціальне навчання у такому випадку закон не вимагає.

вдома, або максимально наближено до місця свого проживання. Реалізацію цього права, згідно з законом, **повинні** забезпечувати виконавчі органи місцевого самоврядування, зокрема органи ОТГ.

Соціальні послуги, зокрема догляд вдома, найчастіше отримують найбільш вразливі групи людей. Закон [№2671-VIII](#) визначає вразливість як «ризик потрапити в складні життєві обставини». Впливати на це можуть безробіття, хвороби, інвалідність, вік, бездомність, низький дохід, домашнє насильство, втрата соціальних зв'язків, перебування у місцях несвободи тощо. Зазвичай, вдома доглядають за людьми літнього віку або за тими, хто не можуть самостійно рухатися.

Окрім допомоги у самообслуговуванні та пересуванні житлом, залежно від потреб людини догляд вдома може також включати психологічну підтримку, допомогу з оплатою рахунків, навчання користуванню технічними засобами реабілітації (наприклад, протезами), допомогу у веденні домашнього господарства, а для сільської місцевості і в обробленні присадибних ділянок, і багато іншого.

Щоби отримувати такий догляд постійно, людина повинна подати заяву до управління чи департаменту з питань соціального захисту в органі місцевої влади за місцем проживання, або ж звернутися до недержавної організації, яка надає такі послуги. Після цього протягом 5 робочих днів органи влади або недержавна установа, до якої звернулася людина, мають оцінити, які потреби має ця людина чи її сім'я. Проводиться така оцінка за процедурою визначення «ступеня індивідуальних потреб отримувачів соціальної послуги», яка описана у [«Державному стандарті послуг з догляду вдома»](#). Наприклад, якщо людина лежить у ліжку і не може рухатися самостійно, їй призначають десятий, найвищий, ступінь індивідуальної потреби. За стандартом також оцінюють, чи може людина самостійно виконувати прості щоденні дії, як-от вмиватися і чистити зуби, та складніші, зокрема користуватися телефоном і прати.

В такий спосіб, згідно з законом, потрібно визначити, скільки разів на тиждень або на місяць і яка саме людині потрібна допомога. Після проведення такої оцінки у відповідного структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту та місцевої державної адміністрації, згідно з законом, є 10 днів, аби прийняти рішення щодо надання послуг за бюджетні кошти.

Далі розробляється індивідуальний план надання послуг. Вся процедура призначення і надання такого догляду або інших соціальних послуг називається «ведення випадку». Вона складається з 7 кроків, і від часу звернення до отримання допомоги може пройти близько трьох тижнів<sup>8</sup>. Однак, якщо допомога людині потрібна терміново або одноразово, то цей спосіб не застосовують і рішення повинно прийматися по-іншому<sup>9</sup>.

Вже згаданий [Реєстр надавачів соціальних послуг](#) хоч і працює в тестовому режимі, станом на жовтень має інформацію про 905 організацій, які можуть доглядати за людьми вдома. Більшість із них — державні та комунальні. Територіальні центри соціального обслуговування — основні комунальні заклади, які можуть надавати послуги з догляду вдома. Наразі у Реєстрі є лише 25 недержавних інституцій, що надають такі послуги. Здебільшого це відділення благодійних організацій.

## ● Як працюють соціальні працівниці

Попри те, що соціальні послуги можуть надавати і родичі, і фізичні особи-підприємці, переважно цю роботу на професійній основі виконують працівниці державних, комунальних та недержавних установ, що надають такі послуги.

Безпосередньо наданням соціальних послуг займаються власне соціальні працівниці. Закон говорить, що оплата праці цих працівниць має забезпечувати їм належні матеріально-побутові умови для ефективної діяльності, а також посилювати престижність цієї професії та сприяти працівницям у підвищенні їхньої кваліфікації.

Якщо звернутися до конкретних цифр, то середня заробітна плата по Україні у сфері надання соціальної допомоги та охорони здоров'я (а Держстат об'єднує ці дві галузі) за період із січня досерпня цього року складала 7 918 грн<sup>10</sup>. І це якраз у той час, коли роботу доводилося виконувати у складних умовах карантину. Це лише на 3 тисячі більше за

---

<sup>8</sup> В ст. 18 закону детально описані всі кроки процедури ведення випадку, а також зазначений орієнтовний термін виконання для деяких етапів.

<sup>9</sup> У таких випадках закон відводить одну добу для прийняття рішення. Йдеться про випадки, коли є обставини, що загрожують життю та/або здоров'ю людини, яка звернулась за допомогою.

<sup>10</sup> [Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року у 2020 році](#), Держстат.

мінімальну заробітну плату у цей період<sup>11</sup>. У столиці ця сума дещо більша — 10 881 грн<sup>12</sup>.

Варто враховувати, що в галузі охорони здоров'я зарплати дещо вищі. Окрім того, середня заробітна плата нараховується на основі даних про всіх штатних працівни\_ць — як молодшого медичного персоналу та соціальних працівни\_ць, так і керівних посад в закладах охорони здоров'я та установах, що надають соціальні послуги. Таким чином, ми отримуємо лише «середню температуру по палаті». Соціальні працівни\_ці терцентрів з різних областей України, з якими ми консультувалися для написання цього матеріалу, отримували здебільшого **лише мінімальну зарплату**.

Жінки [складають](#) 82% всіх зайнятих у сфері надання соціальних послуг<sup>13</sup> та охорони здоров'я (порівняно із 70% в середньому у світі). При цьому заробляють вони менше: у першому кварталі 2020 року їхня зарплата становила 91,8 % від заробітної плати чоловіків у сфері, у другому — 88,4%<sup>14</sup>. Це може бути свідченням того, що чоловіки, попри набагато меншу представленість у сфері (менше однієї п'ятої всіх зайнятих), частіше обіймають керівні посади із вищою зарплатою.

Попри таку зарплату, серед мінімальних вимог до соціальних працівни\_ць та зокрема фахів\_чинь із соціальної допомоги вдома<sup>15</sup> — вища освіта за ступенем бакалавра у відповідній спеціальності, досить широка обізнаність із законодавством, зі стандартами та техніками надання соціальних послуг, володіння основами психології, педагогіки та догляду за хворими, володіння ПК тощо.

Згідно з законодавством, навантаження на одну працівницю може складати від 8 до 18 осіб, які потребують догляду вдома. Воно залежить від послуг, які потрібно надавати, від оціненого рівня індивідуальної потреби отримувач\_ки, а також від місцевості.

---

<sup>11</sup> Із 1 вересня, відповідно до [ухвалених змін](#) до Держбюджету на 2020 рік, вона становить 5 000 грн. До цього становила 4723 гривні.

<sup>12</sup> [Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності у 2020 році](#), Головне управління статистики у Києві.

<sup>13</sup> В усіх терцентрах, з якими ми спілкувалися, кількість чоловіків у штаті коливається у межах 2-3 осіб. Один з них найчастіше є шофером.

<sup>14</sup> [Середньомісячна заробітна плата за статтю та видами економічної діяльності за квартал у 2020 році](#), Держстат.

<sup>15</sup> Згідно з [«Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників»](#), випуск 80, «Соціальні послуги», затвердженим у 2017 році.



У кожної працівниці є графік на тиждень: до одних людей треба ходити по три рази на тиждень, до інших лише раз, комусь потрібна допомога з приготування їжі, а комусь і з обробленням присадибної ділянки. Навантаження працівниць опитаних нами терцентрів, що знаходяться в смт — центрах ОТГ, складає від 10 до 16 людей, тобто за день працівниці треба відвідати від 5 до 8 людей.

*Директор терцентру соціального обслуговування, центр ОТГ  
(Харківська область):*

*«У нас середня навантаження — одинадцять-дванадцять чоловік. Ну, майже максимум. Вдень вона [соціальна працівниця] обслуговує вісім чоловік: до кожного прийшла на годину, на дві з роботою, а потім до іншого чоловіка треба перебігти ще, деś перекусити, і часу просто не хватає. **Весь час на працю, а для самої себе їй не хватає часу.** Ми на вихідних інколи намагаємося вивести їх в парк, розважити... Профсоюзним комітетом організуємо їм екскурсії. Профсоюзний комітет соціальної сфери тож не так сильно піддержує нас, але крім нього — більше ніхто.»*

## ● Критичний огляд реформи

Попри те, що курс на зміни, взятий у 2000-х, відбувається у руслі критики попередньої радянської системи соціального захисту за її орієнтацію нібито не на потреби громадян\_ок, а на можливості бюджету, і за відсутність контролю за якістю наданих послуг, лишається питання: чи майже 20 років потому кращої якості послуг дійсно вдалося досягти.

У кінці минулого року відбулися парламентські слухання щодо проблем формування прожиткового мінімуму (а саме від його розміру безпосередньо залежать соціальні виплати та, з 2017 року, зарплата бюджетників). У [висновках](#) цих слухань було визнано: попри затверджений у законодавстві нормативний підхід, згідно з яким держава повинна забезпечувати певні визначені соціальні стандарти гідного життя (зокрема, прожитковий мінімум має розраховуватися відповідно до актуальних цін на товари та послуги і до норм їх споживання, визначених у наборах, що мають переглядатися не рідше одного разу на п'ять років<sup>16</sup>), досі

<sup>16</sup> При цьому, з 2000 по 2016 роки склад наборів жодного разу не переглядався. У 2016 КМУ було видано постанову, яка нібито переглядала їх склад, але фактично було просто перезатверджено набір 2000 року. Тому в 2018 році цю постанову у судовому порядку було визнано нечинною, але реально оновлений

використовується так званий ресурсний метод. Згідно з цим методом, розмір базового соціального стандарту залежить від фінансових можливостей бюджету конкретного року, оскільки органи виконавчої влади повинні дотримуватися принципу збалансованості бюджетної системи, за яким витрати бюджету мають відповідати обсягу надходжень до нього на відповідний бюджетний період.

Слухання визнали «неспроможність державного бюджету забезпечити повний обсяг витрат на соціальний захист населення навіть на рівні заниженого офіційного прожиткового мінімуму»<sup>17</sup>. А соціальний захист включає у себе не лише соціальні виплати у вигляді грошової допомоги населенню від держави для забезпечення певних соціальних гарантій, але і фінансування системи надання соціальних послуг, зокрема виплат державної соціальної допомоги на догляд.

Попри те, що реформа соціальних послуг, яка розпочалася досить давно, передбачає відхід від «радянської» системи фінансування, представниці цієї профільної сфери публічно визнають, що ресурсний підхід фактично зберігається, а бюджетних коштів не вистачає навіть на забезпечення базових стандартів, що не оновлювалися 20 років, не те що на фінансування дійсно якісних послуг за оцінкою актуальних потреб. Залишається незрозумілим, як зміна системи адміністрування і демонополізація може вирішити проблему недофінансування і браку коштів.

Як уже було згадано, з 2017 року посадові оклади працівниці бюджетної сфери прив'язані до розміру прожиткового мінімуму, а не мінімальної зарплати, як це було раніше. Це сталося із [внесенням низки змін](#) до Кодексу законів про працю та Закону України «Про оплату праці». Відтоді мінімальна заробітна плата, крім посадового окладу, включає також більшість доплат і надбавок – попри те, що це суперечить ст. 3 Закону України «Про оплату праці», яка стверджує, що «при обчисленні розміру

---

перелік товарів та послуг, їхніх цін та норм споживання так і не був затверджений, тому ми досі живемо, орієнтуючись на споживчий кошик 2000 року.

<sup>17</sup> Як було визнано на слуханнях, ця ситуація призвела до появи в українському законодавстві такого показника як «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», що «нівелює функцію прожиткового мінімуму як основного інструменту соціальної політики та суперечить Конституції України, оскільки протиправно обмежуючи розмір державної соціальної допомоги та звужуючи коло осіб, які потребують соціального захисту, порушує конституційне право громадян на рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму».

заробітної плати працівника для забезпечення її мінімального розміру **не враховуються** доплати за роботу в несприятливих умовах праці та підвищеного ризику для здоров'я, за роботу в нічний та надурочний час, роз'їзний характер робіт, премії до святкових і ювілейних дат». Ця ж стаття зобов'язує роботодав\_ицю робити доплату до рівня мінімальної заробітної плати, якщо «нарахована заробітна плата працівника, який виконав місячну норму праці, є нижчою за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати».

До чого це призвело? Раніше, якщо людина мала інші доплати, надбавки чи премії, то вона отримувала і їх, і цю доплату. Натомість, тепер ця доплата зменшується на суму інших доплат, надбавок і премій, абсорбуючи їх. Ситуацію погіршує те, що рівень мінімальної заробітної плати і без того є дуже низьким: її співвідношення до середньої у цьому році [складало](#) 40%<sup>18</sup>, за рекомендованого Міжнародною організацією праці і Світовим банком співвідношення на рівні 50–60%.

*Директор терцентру соціального обслуговування, смт, центр ОТГ (Харківська область):*

*«Мінімальна заробітна плата – це там три, чи дві дев'ятсот – це оклад соціального працівника. Яка в нього може бути мотивація? [...] Да, вони доплатили до мінімальної заробітної плати. Ну, просто урівняли, а оклад цей не підняли.*

*Підніміть же мінімальний оклад до рівня заробітної плати... Від стажу роботи, від напруженості є проценти, які ж ми не можемо виплатити того, що всі вони уходять на погашення [різниці] між ставкою і тим, що вони встановили як мінімальну заробітну плату. Тому всі ці їх [працівниць] проценти собі згорають і нічого вони з них не отримують. Немає ніякої стимуляції для роботи».*

Підтвердження неуспіху реформи знаходимо і у висновках останнього [аудиту](#) Рахункової палати щодо ефективності впровадження Міністерством соціальної політики (далі – Мінсоцполітики) Проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України». Цей проект, метою якого є покращення результатів діяльності системи

---

<sup>18</sup> Якщо для розрахунку використовувати розмір мінімальної зарплати у 4723 грн, який був чинним до ухвалених змін до Держбюджету на 2020 рік, що вступили в дію з 1 вересня, піднявши її розмір до 5 000 грн. На згадане співвідношення це не мало значного впливу.

соціальної допомоги та соціальних послуг, підтримується коштами Світового банку (далі – МБРР) і реалізується міністерством ще з жовтня 2014 року.

Він передбачає три частини: удосконалення надання соціальної допомоги найбільш вразливим верствам населення, зміцнення інституційної спроможності адміністрування соціальної допомоги і соціальних послуг, а також розвиток сімейних форм опіки для забезпечення підтримки дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю та соціально вразливих сімей у декількох регіонах.

Проект мав бути реалізований **до жовтня 2020 року**. Згідно з висновками аудиту, опублікованими у квітні, за п'ять років впровадження проекту за рахунок позики МБРР загальним обсягом 300 млн доларів США Мінсоцполітики не забезпечило його успішної реалізації і не була досягнена головна мета – удосконалення наявної громіздкої системи соціальної допомоги та соціальних послуг.

Якщо ж ознайомитися зі всіма процедурами щодо оцінки потреб населення у послугах, щодо проведення конкурсу серед надавачів соціальних послуг, щодо моніторингу та оцінки якості наданих послуг, закріпленими у Законі та відповідних нормативних актах, виникає запитання: чи не призведе «нова система» до створення ще більшого бюрократичного апарату, від чого лише зростуть адміністративні витрати на обслуговування системи соціального захисту населення.

Директори терцентрів, з якими ми консультувалися, говорять про адміністративну складність оцінки доходу особи, яку передбачає впровадження диференційованої плати за соціальні послуги залежно від середньомісячного сукупного доходу всіх членів сім'ї.

*Директорка соціального центру<sup>19</sup>, смт, центр ОТГ  
(Дніпропетровська область):*

*«На сьогоднішній день люди не хочуть возитися із бумажками, вони хочуть отримати послуги. [...] Зараз людина приходить в управління соцзахисту, як одинока, і на підставі цього послуга їй надається безкоштовно. Всі інші, у кого є діти, платять по тарифам на*

---

<sup>19</sup> Комплексна установа з надання соціальних, психологічних, юридичних, інформаційних послуг, що об'єднує функції терцентру з соціального обслуговування та центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

соціальні послуги і все. А зараз починається і диференційована оплата, і оцінити сукупний дохід і дітей, і тих, з ким проживають, і тарифи... Загалом, все трошки різниться. Нормативні документи, таке враження, що не одна група людей робить, а поділили їх там...»

Невиправдано складною є, на їхню думку, і пропонований підхід до оцінки потреб кожної людини та їх вартості.

*Директор терцентру соціального обслуговування, смт, центр ОТГ (Харківська область):*

*«Як вирахувати потребу людини? Сьогодні мені треба купити хліба, завтра треба генеральне прибирання зробити, а не дай бог післязавтра захворію. Як за проміжок обрахувати, що потрібно? Я думаю, це неправильна їхня політика, щоб оцінювати кожного, щоб кожний по-різному платив».*

*Директорка соціального центру, смт, центр ОТГ (Дніпропетровська область):*

*«Потребу складно вирахувати. Може у тій місцевості, де не мають городів – легше, а у сільській місцевості – городи, присадибні ділянки, треба час на їх догляд... Все одно не знаю, як все це вираховувати, скільки хто за що платитиме... Це, мабуть, буде дуже складно. Як у нас сплошні огороди по двадцять соток, по десять, по п'ятнадцять, то як цю послугу обрахувати? А ще днів наколоти... Все це якось не так».*

Нова редакція закону закріплює наявний складний механізм подачі та розгляду звернень, який не є оптимальним. Він передбачає, що людина спершу має звернутися до управління чи департаменту з питань соціального захисту в органі місцевої влади за місцем проживання.

*Директорка соціального центру, смт, центр ОТГ (Дніпропетровська область):*

*«Це ніколи не працювало і працювати не буде. Я спілкувалась з такими директорами, у яких дійсно все так працює, але це, мабуть, в одному випадку зі ста. На практиці всі ідуть одразу до нас. У них [підрозділів при районних адміністраціях] просто і так багато своєї роботи, тому нам віддають».*

Висновки аудиту підтверджують, що заходи Проекту виконувалися непослідовно та зі значними затримками, переважну більшість заходів (16 із 20) на початок 2020 року так і не було завершено. Серед них і основні заходи, розпочаті для реформування системи. Деякі було скасовано, а їхні результати під час реформування системи соціального захисту можуть бути використані лише частково<sup>20</sup>.

Зокрема, **повноцінно так і не розпочала своє функціонування Державна соціальна служба України** (далі — Держсоцслужба), створена ще у грудні 2018 року. А саме цей орган відіграє чільну роль у комплексній процедурі моніторингу наданих послуг та оцінки їх якості<sup>21</sup> — що закріплено й у вже

---

<sup>20</sup> Окрім того, що виконання проєкту здійснювалося із недотриманням планових термінів, окремі заходи втратили свою актуальність через зміну наприкінці минулого року новим керівництвом Мінсоцполітики пріоритетів у реформуванні системи. За висновками аудиту, 94,1 млн грн. позики було використано непродуктивно, як і вже сплачені з державного бюджету кошти для погашення позики МБРР (адже більшості цілей проєкту не було досягнуто). Водночас у кінці 2019 року міністерство ініціювало реструктуризацію позики, що передбачає її збільшення на 100 млн доларів, продовження терміну реалізації проєкту до 31.03.2023 та перегляду заходів, запланованих у третій частині проєкту. У звіті Рахункової палати підкреслюється, що «зважаючи на існуючу практику управління проєктом, непродумане планування шляхів його реалізації та втрачений час у попередніх роках, залишаються високі ризики невиконання його заходів і подальшого неефективного витрачання кредитних ресурсів». На додачу до цього, у березні Мінсоцполітики отримало згоду від МБРР на додаткове збільшення суми позики на 50 млн доларів для «фінансування витрат, пов'язаних із протидією поширенню коронавірусної хвороби». За інформацією, [оприлюдненою](#) Мінсоцполітики у травні, ці кошти мають бути спрямовані на підтримку «найбільш незахищених категорій населення», а також на підвищення розміру субсидій під час карантину і встановлення особливих умов їх призначення для тих, хто втратили роботу під час карантину.

<sup>21</sup> Спершу облік та аналіз наданих послуг проводять самі надавач\_ки, передаючи дані місцевим органам соціального захисту населення. Ті в свою чергу узагальнюють ці результати та передають відповідним органам на регіональному рівні, а останні — Держсоцслужбі. Саме вона узагальнює всі результати та надає Мінсоцполітики пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері надання соціальних послуг. Схожу процедуру законодавство передбачає і для оцінки якості наданих послуг. Має бути внутрішня оцінка, яку проводить надавач\_ка соціальних послуг, та зовнішня — нею завідують передусім замовники соціальних послуг — місцеві органи виконавчої влади, за рахунок коштів, передбачених у місцевому бюджеті. Зовнішня оцінка проводиться раз на рік, і надавач\_ка послуг може оскаржити її результати. Узагальнення та аналіз результатів зовнішньої і внутрішньої оцінки відбувається за такою ж схемою, як і для результатів моніторингу.

Слід звернути увагу попри те, що у Порядку йдеться про те, що «кожен надавач соціальних послуг на підставі результатів аналізу оцінки їх якості коригує програми соціально-економічного розвитку та проводить роботу з удосконалення порядку надання соціальних послуг», у документі зовсім не прописано, на кого покладається контроль за виправленням знайдених помилок.

згаданому [Порядку](#), затвердженому КМУ у червні цього року. Перевірки отримувач\_ок соціальних виплат, як і раніше, здійснюють соціальні інспектор\_ки — фахів\_чині місцевих органів соціального захисту населення із супроводу платних надавач\_ок послуг.

Схвалена наприкінці серпня [«Концепція реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей»](#) передбачає перетворення Держсоцслужби на Національну соціальну сервісну службу, завдання якої до певної міри повторюватимуть функції Держсоцслужби. Проте, крім того, цей орган виконавчої влади покликаний сприяти досягненню основної мети концепції, а саме «визначення та впровадження ефективної моделі взаємодії» між різними органами державної та місцевої виконавчої влади, аби вирішити наявні проблеми, пов'язані з неузгодженістю реформи соціальних послуг із реформою децентралізації. Так, у концепції (цілком справедливо) визнається, що «на базовому рівні залишаються недостатніми ресурсна спроможність і кадровий потенціал щодо виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у сфері соціального захисту і забезпечення прав дітей відповідно до потреб жителів територіальної громади». Проте з концепції наразі незрозуміло, яким же чином вирішуватиметься проблема із браком ресурсів у громадах. Тому що [законодавче визначення «спроможної громади»](#) містить доволі формальні критерії: [Постанова КМУ №214 від 8.04.2015](#) визначає, що якщо ОТГ утворена в порядку, визначеному Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», вона визначається спроможною — тобто такою, що здатна забезпечити населенню належний рівень надання послуг, зокрема соціальних. На практиці ж утворення ОТГ згідно з порядком не веде автоматично до появи у неї необхідних фінансових ресурсів.

Інший ключовий елемент реформи — **система E-Social, яка мала забезпечити підвищення ефективності адміністрування соціальних виплат та послуг — так і не запрацювала**. Згідно з [відповідною Постановою КМУ № 676 від 17 липня 2019 року](#) (тобто, затвердженою ще за пів року до того як нова редакція Закону №2671-VIII набула чинності) Мінсоцполітики повинно було створити Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-Social) та Єдиний державний реєстр соціальної сфери для надання, призначення

---

Постає питання: який практичний результат матиме такий складний комплекс заходів, і чи він дійсно дозволить покращити якість послуг.

та виплати соціальної підтримки (соціальних виплат, допомоги, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій).

Згаданий реєстр, згідно з постановою, має складатися із реєстру отримувач\_ок послуг та реєстру надавач\_ок (включно з фізичними особами, які надають соціальні послуги з догляду без провадження підприємницької діяльності, тобто людьми, що доглядають за своїми родич\_ками). Останній також має містити інформацію про органи соціального захисту населення, які надають, призначають і виплачують соціальну допомогу, пільги, житлові субсидії. Створення такого реєстру закріплено і у ст. 15 [Закону №2671-VIII](#)<sup>22</sup>.

За висновками аудиту, на початок 2020 року відставання у впровадженні системи E-Social від графіка становило 7–12 місяців<sup>23</sup>. Згідно з Постановою КМУ №676, вже згадана система E-Social мала бути наповнена до 30 вересня 2020 року, а вже з 1 жовтня відповідно мала використовуватися. Проте все, що є наразі — це Реєстр надавачів соціальних послуг, що працює у [тестовому режимі](#).

Проте і сама підвалина реформи — соціальне замовлення як новий принцип фінансування соціальних послуг та конкурсний підхід до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів — заслуговує на окремі критичні коментарі.

Зокрема, не дуже зрозуміло, як саме забезпечуватиметься конкурсність. Адже навіть якщо для участі у конкурсі було подано пропозицію лише від однієї надавач\_ки послуг, згідно з законодавством конкурс вважатиметься таким, що відбувся. І якщо пропозиція визнається комісією як така, що відповідає умовам, з нею буде укладено договір. Що ж буде, якщо у певній ОТГ така ситуація повторюватиметься з року в рік? Або ж — іще гірше, ця єдина пропозиція буде незадовільною? В останньому випадку Порядок лише дозволяє повторне проведення конкурсу.

Видається, що на проголошений курс на створення ринку соціальних послуг було покладено забагато очікувань. Підвищити якість послуг можна лише збільшуючи фінансування видатків на соціальний захист. Зокрема, шляхом секторальних субвенцій у тих випадках, де коштів у місцевих

---

<sup>22</sup> Щоправда, інформації про згадані органи соціального захисту у реєстрі дана стаття не передбачає.

<sup>23</sup> Наприклад, пілотування лише 12 із 213 ділових процесів E-Social було заплановано у трьох регіонах з лютого 2020 року.



бюджетах не вистачає. Без цього ні очікувати на підвищення якості послуг у наявних комунальних установах, ні тим паче на появу приватних надавачів — навряд чи можна. Представни\_ці терцентрів, з якими поспілкувалися, підтвердили наші припущення.

*Директор терцентру соціального обслуговування, смт, центр ОТГ (Харківська область):*

*«Може в містах і є приватні підприємства, но в наших місцевостях є тільки терцентри, що створені при районних радах, при міських радах, більше надавачів соціальних послуг поки я не бачу [...]. У нас, по-моєму, ні з кого вибирати. Мало хто захоче бути надавачем».*

*Директорка соціального центру, смт, центр ОТГ (Дніпропетровська область):*

*«В нас нема конкурентів ні урядових, ні приватних, ми ж одні тут».*

Оскільки соціальне замовлення передбачає оплату лише самих наданих послуг (шляхом компенсації їх вартості), то адміністративні витрати комунальних установ, що надають соціальні послуги, як і раніше, мають відбуватися із місцевих бюджетів. А витрати ці чималі: аби навіть потрапити до Реєстру надавачів соціальних послуг, суб'єкту необхідно продемонструвати наявність певних ресурсів та інфраструктури.

Аби їх мати та підтримувати, потрібні кошти. Не кажучи вже про кошти, необхідні для покращення наявних ресурсів — як матеріальних, так і кадрових, аби надавати якісніші послуги та «конкурувати».

Ще більше потенційних ризиків закладено у принципі конкурсного відбору. Незрозуміло, що відбуватиметься з суб'єктом державної чи комунальної власності, який програє конкурс, наприклад, приватній установі. Чи буде він існувати і за які кошти? Чи ж його спіткає закриття, й якщо наступного року жодна установа недержавної власності участі у конкурсі не братиме, то органу місцевого самоврядування доведеться знову утворювати установу комунальної власності<sup>24</sup>? Адже згідно з законодавством він зобов'язаний забезпечити надання базових соціальних послуг своїм резидент\_кам вдома та максимально наближено до місця

---

<sup>24</sup> При цьому закон передбачає, що «органи влади (на всіх рівнях) можуть утворювати надавачів соціальних послуг відповідно до потреб та **наявних бюджетних ресурсів**».

проживання. Особливо актуальними ці питання є для менших або менш заможних ОТГ і невеликих міст.

Крім цього, надавачі соціальних послуг, тобто згадані терцентри, згідно з [законодавством](#) зобов'язані забезпечити необхідну кількість соціальних працівни\_ць відповідно до потреб отримувач\_ок соціальної послуги, а також підвищувати їхню кваліфікацію. Проте реалізація цього на практиці по суті залежить від спроможностей місцевого бюджету.

*Директор терцентру соціального обслуговування, смт, центр ОТГ (Харківська область):*

*«Хто як виділятиме нам кошти? Зараз кошти нам виділяють на зарплати і на енергоносії, а на розвиток – всьо, дальше нема. Як ви бачите, у пресі пишуть: підняти зарплати медикам, підняти зарплати вчителям, а про соціальну сферу ніхто не каже. [...] Нема цих коштів на навчання, на покращення. Аби тільки, щоб вам хватило на зарплату... щоб працював як міг, аби працював. [...] До цього часу соціальні працівники уходили в безоплатні відпустки, бо не було належного фінансування на районному рівні. Потом трошки районний рівень піднявся, тому що нормально спланували бюджет і почали трохи получати ці кошти [на зарплату]. А що буде зараз – знову не знаю. І ніхто не знає».*

*Директорка соціального центру, смт, центр ОТГ (Дніпропетровська область):*

*«Нам би проводити навчання, наприклад, із домедичної допомоги – як реагувати на якийсь випадок, якщо з підопічним щось сталося. [...] У нас такий кадровий голод, навчених – одиниці...»*

Інша можливість – залучати недержавні кошти, шукати інвестор\_ок. Проте написання заявок та участь у недержавних конкурсах чи грантових програмах стає додатковою роботою для директор\_ки чи завідувач\_ки комунальної установи на додачу до виконання своїх основних обов'язків. Водночас це може створити лише поодинокі «історії успіху», але не вирішити системні проблеми у масштабі всієї держави.

## ● Дії держави у сфері соціального захисту під час карантину

За [даними](#) опитування, проведеного у серпні Європейським банком реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) спільно з дослідницьким центром ifo Institute, коронакриза погіршила фінансовий стан 68% українських домогосподарств. Майже третина (26%) почала економити навіть на продуктах харчування. За [прогнозами](#) UNICEF, понад 6 млн україн\_ок (з них 1,4 млн – діти) можуть опинитись за межею бідності через соціально-економічну кризу, викликану COVID-19. За [інформацією](#) Мінсоцполітики, ще наприкінці березня було додатково виявлено близько 20 тисяч осіб, які потребували допомоги з боку держави. Тому ми моніторили, які заходи підтримки для населення до цього часу запровадила держава.

Нижче ми пропонуємо огляд політик у сфері соціального захисту, які здійснювалися з березня до середини жовтня 2020 року.

- Для частини громадян\_ок, що отримували житлові субсидії<sup>25</sup>, їх було автоматично перепризначено на наступний рік, аби зменшити необхідність відвідування установ. А на період дії обмежувальних заходів припиняти надання субсидій [було заборонено](#)<sup>26</sup>. Крім того, всім, хто їх отримує, було виплачено додаткові компенсації на оплату комунальних послуг (середній розмір такої доплати – 300 грн).
- У зв'язку зі збільшенням споживання<sup>27</sup> електроенергії, газу, води через вимушене перебування вдома на період обмежувальних

---

<sup>25</sup> Це не стосувалося низки категорій, а саме: ВПО; орендар\_ок житла; сімей, яким субсидію було призначено не на всіх зареєстрованих, а на осіб, що фактично проживають у помешканні; сімей, де є люди працездатного віку, що не працюють, в яких або відсутні доходи, або вони нижчі за мінімальну заробітну плату, а також сімей, в яких відбулися зміни у складі протягом останнього року. У таких випадках субсидію не було перепризначено автоматично — у травні цим людям потрібно було звернутися до управління соціального захисту населення із заявою та декларацією про доходи.

<sup>26</sup> Окрім випадків, де їх надати неможливо — зокрема, за переїзду домогосподарства до іншого житла чи у разі смерті одинокої особи, що її отримувала.

<sup>27</sup> Йдеться про єдині норми житла та споживання комунальних послуг, закріплені постановою КМУ №409 [«Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування»](#), які періодично оновлюються та використовуються для нарахування субсидій.

заходів соціальні нормативи споживання цих комунальних послуг, що використовуються для розрахунку житлових субсидій, було збільшено вдвічі. Також було прийнято рішення не проводити заплановане збільшення базового відсотка плати за комунальні послуги, запланованого раніше на 1 травня<sup>28</sup>.

- На час карантину [було скасовано](#) застосування штрафних санкцій при утворенні заборгованості зі сплати житлово-комунальних послуг.
- На період карантину та на один місяць після дати його завершення [підвищено](#) розмір допомоги з безробіття. Мінімальний розмір виплати, яку можуть отримати зареєстровані безробітні, збільшено з 650 грн до 1 тис. грн.
- Спрощено [умови](#) реєстрації і подання заяви на отримання допомоги з безробіття. Створено умови для подачі заяви онлайн і через портал державних послуг «Дія». На період карантину виплати всім зареєстрованим безробітним призначаються з першого дня набуття такого статусу — навіть тим, хто звільнилися у цей період за власним бажанням.
- Для тих, хто втратили роботу в період обмежувальних заходів, створено можливість отримати житлову субсидію за умови реєстрації в службі зайнятості як безробітні<sup>29</sup>.
- Було внесено доповнення до Закону України «Про зайнятість населення» щодо фінансування допомоги по частковому безробіттю на період карантину та визначено [порядок її надання](#). Таку допомогу передбачено для працівни\_ць<sup>30</sup> та фізичних осіб-підприємців, що втратили частину заробітної плати або доходу

---

<sup>28</sup> Ті, хто отримують субсидію, мають сплачувати свою частку від витрат в межах визначеної соціальної норми житла та соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами. Ця частка розраховується за розробленою формулою, однією зі складових якої є визначена Мінсоцполітики базова норма плати за житлово-комунальні послуги, що до початку карантину складала 15% середньомісячного сукупного доходу домогосподарства — усіх зареєстрованих у житлі за останні 6 місяців осіб. З 1 травня міністерство планувало збільшення цієї частки доходу до 20%, але було прийнято рішення відкласти це через пандемію.

<sup>29</sup> При цьому для розрахунку житлової субсидії враховується розмір призначеної допомоги по безробіттю без урахування отриманої заробітної плати у місяць, що передував звільненню.

<sup>30</sup> З якими роботодав\_цями оформлено трудові відносини, в тому числі і працівни\_ці, які отримують оплату часу простою, а також перебувають у відпустці без збереження зарплати. Не поширюється допомога по частковому безробіттю лише на працівни\_ць, які отримують пенсію, та працівни\_ць-сумісни\_ць.

внаслідок вимушеного скорочення робочого часу у зв'язку з зупиненням або скороченням діяльності. Вона виплачується з першого дня скорочення тривалості їхнього робочого часу, але не пізніше, ніж через 30 днів після завершення карантину<sup>31</sup>.

- Міністерство соціальної політики [створило](#) додаткову програму підтримки сімей з дітьми. Таку щомісячну допомогу на період карантину та на один місяць після дати його завершення держава надає на кожну дитину до 10 років включно. Отримати виплати можуть ФОПи — але тільки ті, які належать до першої і другої групи платників єдиного податку, а також зареєстровані безробітні. Виплати залежать від віку дитини: для ФОПів — у розмірі від 1799 грн до 2218 грн, для безробітних — від 2800 до 3020 гривень. Умовою отримання допомоги є відсутність боргів зі сплати ЄСВ протягом останнього року.
- Одноразову грошову допомогу у розмірі тисячі гривень [було виплачено](#) пенсіонер\_кам, чиї пенсії менші за 5 тисяч гривень, та громадян\_кам, які одержують державну соціальну допомогу у зв'язку з інвалідністю та за віком замість пенсії. Для пенсіонер\_ок, старших за 80 років, розмір пенсії яких не перевищує 9 205 грн, було запроваджено надбавку до пенсії у розмірі 500 гривень. Крім цього, у травні було проведено індексацію пенсії на 11%, яка не охопила всіх пенсіонер\_ок, тому для пенсіонер\_ок із тривалим страховим стажем<sup>32</sup> було встановлено мінімальну пенсійну виплату на рівні 2100 грн.
- Прийнята наприкінці квітні [постанова КМУ № 375](#) (для реалізації [Закону № 540-IX](#)) встановила доплату для працівни\_ць установ державного та комунального сектору, що надають соціальні послуги, у граничному розмірі до 100% зарплати. Лише в кінці травня (!) [Постановою КМУ №321](#) було затверджено відповідний перелік посад<sup>33</sup>, на які мають розповсюджуватися такі доплати.

---

<sup>31</sup> Працівни\_цям допомогу виплачує роботодав\_иця з коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України, отриманих від місцевого центру зайнятості (після відповідного звернення); а ФОП-ам допомогу виплачує безпосередньо центр зайнятості. Для працівни\_ць така допомога виплачується за кожну годину, на яку було скорочено тривалість робочого часу, із розрахунку двох третин тарифної ставки, встановленої працівни\_ці відповідного розряду (але не більше як у розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом); а для ФОП-ів — із розрахунку двох третин бази нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі — ЄСВ).

<sup>32</sup> Таким вважається 30 років для жінок та 35 років для чоловіків.

<sup>33</sup> Соціальний педагог, фахівець із соціальної роботи, фахівець із соціальної

Згідно з постановами, зазначена доплата повинна відбуватися за рахунок та в межах видатків місцевих бюджетів.

- Для протидії домашньому насильству МВС запустило чат-боти в месенджерах Telegram і Viber, написавши яким можна отримати контакти служб допомоги на регіональному рівні соціальних служб і територіальних підрозділів Нацполіції. Також на дошках оголошень поблизу житлових будинків, в продуктових магазинах та державних установах розповсюджувалися листівки з рекомендаціями для людей, які під час самоізоляції мають ризик постраждати від домашнього насильства.
- За фінансової підтримки міжнародних донорів (з Великобританії, Естонії, Канади) та за сприяння Фонду народонаселення ООН було відкрито декілька шелтерів для постраждалих від домашнього насилля.

Як бачимо, заходи держави у сфері соціального захисту, впроваджені як реагування на коронакризу, здебільшого стосувалися грошових форм соціальної допомоги, які нерідко мали вигляд разових та/або невеликих виплат та адресний характер. Натомість негрошові форми допомоги, зокрема, соціальні послуги лишилися цілковито поза увагою.

Зі своїми старими і новими проблеми поза увагою лишилися і цілі групи населення, які і до карантину рідко потрапляли до уваги Мінсоцполітики, чий перелік вразливих груп обмежується пенсіонер\_ками, малозабезпеченими та багатодітними сім'ями, дітьми-сиротами та людьми з інвалідністю (зокрема дітьми). А також і самі працівни\_ці сфери соціального захисту. Таким чином під час карантину як ніколи проявилася фрагментарність соціальної політики України, подолати яку не здатна навіть згадана реформа соціальних послуг, та вона й не ставить таке завдання. У наступному розділі ми коротко окреслимо найбільш критичні моменти, які не отримали необхідної реакції з боку державних органів.

## ● Проблеми сфери соціального захисту, які залишилися поза увагою держави

Як вже зазначалося, зосередившись на субсидіях та виплатах, під час карантину **профільне міністерство не приділило належної уваги**

---

допомоги вдома, соціальний працівник, соціальний робітник, фахівець з фізичної реабілітації, практичний психолог.

соціальним послугам з догляду та соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги.

**1. Надавачі соціальних послуг (терцентри соціального обслуговування, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та інші) не отримали практично жодної додаткової підтримки протягом карантину, як і працівни\_ці цих установ.**

Як вже згадувалося, лише наприкінці травня, з великим запізненням, КМУ прийняло [постанову](#) з чітким переліком посад працівни\_ць терцентрів та інших надавач\_ок соціальних послуг державного та комунального сектору, на які має поширюватися запроваджена доплата у граничному розмірі до 100% зарплати. Проте, крім очевидного запізнення, найбільша проблема полягає у тому, що згідно з законодавством ця доплата повинна відбуватися за рахунок та в межах видатків місцевих бюджетів.

Більшість терцентрів, з якими нам вдалося поговорити, не отримали жодних додаткових коштів, аби справлятися з новими потребами, що виникали під час карантину, бо цих коштів немає у місцевих бюджетах. Кількаразові невеликі доплати працівни\_цям, якщо і вдавалося зробити, то переважно лише за рахунок перерозподілу коштів з наявних бюджетів терцентрів. Подібним чином установи вирішували і проблему з придбанням засобів індивідуального захисту для своїх працівни\_ць.

*Директор терцентру соціального обслуговування, смт, центр ОТГ (Харківська область):*

*«Ми закупили маски, рукавиці, дезінфікувальні засоби для працівників. Тепер у кожної є балончик, рукавиці, маска, респіратор. Більше половини коштів було спонсорських, а інші – з перерозподіленого бюджету. На оцю невелику частку, що виділялась не на заробітну плату і енергоносії, а щоб ми придбали якісь там матеріали, техніку, бензин, ми взяли і купили дезінфікуючі засоби. Окремого фонду, окремих коштів не було».*

Багатьом установам таким чином вдалося закупити лише частину необхідних засобів. Так, одна з соціальних працівниць, з якою ми поспілкувалися (місто-центр ОТГ, Хмельницька область), зазначала, що вони отримували безкоштовні маски лише близько п'яти разів за весь період карантину. Інших засобів, наприклад, дезінфекторів чи рукавичок,

не було взагалі. Інша працівниця розповіла, що маски та рукавички їм видавали, однак через те, що їх потрібно постійно змінювати, доводилося частину купувати самостійно. Можливості забезпечити своїх працівни\_ць безкоштовним проходженням тесту на COVID-19 за потреби у більшості терцентрів немає.

При цьому значну частину працівни\_ць таких установ складають саме працівниці, що надають послуги з догляду вдома, і щодня повинні пересуватися своїм населеним пунктом, контактуючи з десятком клієнт\_ок. Це створює суттєві загрози для їхнього здоров'я. А також для здоров'я їхніх підопічних, адже останні часто належать до груп ризику, яким особливо загрожує серйозна симптоматика від захворювання COVID-19. Соціальні працівни\_ці ділилися з нами, що під час карантину, якщо хтось із їхніх підопічних хворі\_ла або ма\_ла будь-які симптоми, схожі на гострі респіраторні захворювання, то вони могли себе убезпечити лише тимчасовим обмеженням контактів з підопічними, якщо є така можливість — тимчасовим перенесенням візиту на кілька днів до часу, коли людина одужає.

Інтенсивність і частота допомоги з догляду вдома, за словами співробітни\_ць терцентрів, протягом карантину збільшилась, адже щоденні справи, наприклад похід в магазин, під час карантину для деяких людей старшого віку стали ризикованими. Коли ж у квітні людей, старших за 60 років, зобов'язали самоізолюватися і не виходити з дому без нагальної потреби, кількість обов'язків соціальних працівни\_ць збільшилась і їм часто доводилося приділяти підопічним більше часу.

Ще одним додатковим навантаженням, стали [запроваджені](#) міністерством продуктові набори для людей старшого віку, відповідальність за доставку яких також поклали на соціальних працівни\_ць на додачу до їх основної роботи.

*Соціальна працівниця, місто обласного значення (Дніпропетровська область):*

*«Щоб, припустимо, купити продукти, треба було хвилин сорок стояти в черзі перед АТБ або перед Варусом, і стояти в масці. А на вулиці було прохолодно. Це тягнуло дуже багато часу. Якщо було 5 чоловік в день — кожному постояти — це година. Тобто на щось інше вже часу не вистачало».*



У всіх терцентрах у різних областях, з якими нам вдалося поговорити, в кращому випадку на балансі є лише одне авто, інколи ще «радянського віку». Якщо ж у терцентра немає власного автомобілю, то у містах соціальним працівни\_цям і їхнім підопічним доводиться пересуватися громадським транспортом, або, і це було єдині опції під час карантину — приватними автомобілями чи таксі. Одна з працівни\_ць розповіла, що під час карантину їй доводилося викликати таксі, щоби поїхати в лікарню з підопічним. Вартість таксі у таких випадках часто оплачують самі підопічні. У менших смт та селищах соціальні працівни\_ці можуть розраховувати лише на велосипеди та власні ноги.

*Соціальна працівниця, місто обласного значення (Дніпропетровська область):*

*«Місто невелике, у нас міського транспорту немає. В день я проходжу більше двадцяти кілометрів, з урахуванням всіх сумок, покупок, поверхів».*

Навіть якщо працівни\_ці живуть саме у тих населених пунктах, де й їхні підопічні, їм часто доводиться їздити у більші міста для закупівлі необхідних ліків або ж для бюрократичних процедур (отримання довідок тощо). Через вже згадану неузгодженість роботи різних відділів та управлінь, їхню територіальну віддаленість одне від одного в умовах поганого транспортного сполучення між населеними пунктами, це виявляється складним завданням.

*Завідувачка відділу соціальних послуг у терцентрі, місто обласного значення (Донецька область):*

*«У нас район дуже розкиданий, а транспорту свого немає, соціального таксі — немає, і соціальним працівникам транспорт не оплачується, вони за свій рахунок їздять. Ось якщо би хоча б їм проїзд оплачувати...»*

## **2. Дійсно комплексне уявлення про те, хто потребує додаткового соціального захисту під час пандемії, наразі все ще відсутнє.**

Міжнародна організація праці та низка інших організацій ще з весни [звертають увагу](#) на необхідність вживати заходи щодо ширших категорій населення, що можуть непропорційно більше постраждати від наслідків пандемії. Зокрема, до них відносять неформально зайнятих працівни\_ць, мігрант\_ок, жінок, молодь, що тільки виходить на ринок праці, а також

людей, що працюють, але лишаються за межею бідності. Згідно з прогнозом Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, потрапити у зону бідності ризикують більше також і працівни\_ці з нижчим рівнем освіти та кваліфікації, а також сім'ї, в яких працює лише одна особа, особливо сім'ї з самотніми батьками.

Профільне міністерство розглядає можливості запровадження «додаткових адресних програм соціальної підтримки для окремих категорій з груп ризику», проте чіткого уявлення про те, кому і як слід допомагати, особливо поза переліком вже згаданих раніше «класичних» вразливих груп – досі немає. Не в останню чергу такій ситуації сприяє дискурс соціальної політики, замкнений на постійній оцінці та переоцінці ефективності заходів щодо тих вразливих груп, які вже отримують допомогу.

За словами очільниці Мінсоцполітики, для подолання наслідків коронавірусу додатково потрібні 8 тисяч працівни\_ць соціальної сфери, які б займалися, серед іншого, виявленням і оцінкою потреб сімей у конкретних громадах та визначенням, хто найвірогідніше потрапляє в зону ризику. Проте більш ніж через пів року від початку карантину жодних кроків у цьому напрямку зроблено не було. Новий закон про соціальні послуги передбачає, що подібні функції виконуватимуть соціальні менеджер\_ки, закріплені за громадами. Проте коли вони з'являться, і чи з'являються у всіх громадах взагалі, як і багато інших нововведень реформи – лишається так само під питанням.

### **3. Не було запроваджено майже жодних заходів підтримки, спрямованих на жінок як вразливу групу.**

Скорочення зайнятості, пов'язані з соціально-економічними наслідками пандемії, і зокрема безпосередньо з заходами соціальної дистанції, має непропорційно великий вплив на сектори із вищою часткою зайнятості жінок. Значна частина жінок також наражається на більші ризики для здоров'я через зайнятість у секторах, пов'язаних із доглядом інфраструктурою, освітою та наданням послуг. Лише у сфері охорони здоров'я та соціального захисту, як вже згадувалося, жінки складають 82%. Окрім цього, у більшості країн, й Україна не виняток, жінки не лише більше представлені у сферах зайнятості із меншою оплатою праці, проте і в них вони частіше обіймають позиції з нижчою оплатою праці<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Йдеться про так звану «вертикальну сегрегацію на ринку праці», яка полягає в тому, що жінки менше представлені на керівних посадах, що зазвичай

Під час карантину для жінок зріс також і тягар доглядової та домашньої праці (якої в українських домогосподарствах вони і так [виконують більше](#)), зокрема через закриття мережі закладів дошкільної та шкільної освіти.

Вимушене перебування вдома призвело і до росту гендерно зумовленого насилля в сім'ї. Хоча Нацполіція цей факт [заперечує](#)<sup>35</sup>, ще в квітні представниця організації «ООН Жінки» в Україні [заявила](#) про збільшення кількості дзвінків на телефонну допомогу з питань домашнього насильства з початку загальнодержавного карантину на 30%; а вже у липні організація [констатувала](#) зростання звернень до 50% у зоні військових дій на Сході та до 35% – у решті регіонів України. Представни\_ці центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, з якими ми консультувалися під час написання цього тексту, підтверджували зростання кількості звертань у зв'язку із насиллям у сім'ї.

Згадані листівки та телеграм-боти із рекомендаціями із контактами служб допомоги не є достатньою реакцією з боку держави. Декілька шелтерів, відкритих за посередництва міжнародних донорів, так само не можуть покрити зростаючої потреби у них, в умовах майже повної відсутності такої мережі до початку карантину. Окрім того, [як зазначають експерт\\_ки](#), відкриттям нових шелтерів та кризових кімнат за підтримки донорів завідують органи місцевої влади, які роблять це повільно.

#### **4. Немає системної політики щодо подолання бездомності, і не було вжито майже жодних спеціальних заходів для бездомних під час карантину.**

У минулорічному звіті щодо реінтеграції бездомних, Мінсоцполітики і саме [констатувало](#) недостатню кількість закладів для бездомних осіб; станом на кінець 2019 року по всій країні (!) їх було лише 110 (з них 96 – комунальні). І це включно із закладами для осіб, що відбули покарання у пенітенціарних установах. При цьому основною перешкодою для збільшення їх розвитку, крім обмежених фінансових можливостей місцевих бюджетів, у звіті зазначається **визначення пріоритетів у наданні допомоги для інших соціальних груп населення** (особи з інвалідністю, люди похилого віку, діти тощо).

---

передбачають вищу зарплату.

<sup>35</sup> Більше про можливі причини цих розбіжностей ми писали у одному із [попередніх](#) моніторинрів.

Як одну з перемог минулого року міністерство відзначає прийняття [змін](#) до ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», що уможливила для бездомних отримання реєстрації місця проживання за місцем знаходження центрів обліку, де не передбачено послуги з проживання, та скасувала «дискримінаційну норму щодо створення закладів для бездомних осіб лише органами місцевого самоврядування». Це дало змогу створювати їх місцевим органам виконавчої влади та організаціям громадянського суспільства. Слабка співпраця з організаціями громадянського суспільства зазначена серед основних проблем у звіті. Паралельно з цим у розпал карантину директор київського департаменту соціальної політики Руслан Світлий [заявив](#), що «громадські організації розбещують бездомних».

Більш детально проблеми бездомних людей під час карантину та поза ним ми аналізували в [окремому моніторингу](#).

## **5. Неузгодженість і суперечності Мінсоцполітики із іншими органами.**

Заходи, що вживались під час карантину, часто в авральному режимі також проявили як наявні неузгодженості у координації діяльності структур Мінсоцполітики та інших державних органів, так і деякі системні суперечності у діяльності різних установ.

До прикладу, ще на початку карантину в Україні було терміново закрито більшість інтернатних закладів освіти<sup>36</sup>. Залишилося в них лише 5 тисяч дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, 50 тисяч — відправлено додому. Серед дітей, що живуть і вчаться в інтернатах, переважна більшість — із сімей у так званих складних життєвих обставинах — малозабезпечених чи з ризиком домашнього насилля. Проте, закриваючись на карантин, інтернати не взаємодіяли із соціальними службами, бо підпорядковуються Міністерству освіти й науки, а не Мінсоцполітики. Це призвело до того, що дітей повертали у сім'ї<sup>37</sup>, де їм загрожувало насилля, недостатнє харчування та незадовільні умови проживання, не кажучи вже про відсутність умов для дистанційного навчання. Врешті школи-інтернати сконтактували із соцслужбами, аби скласти списки таких сімей, а місцевим державним адміністраціям було

---

<sup>36</sup> Це загальноосвітні та спеціальні школи-інтернати, будинки дитини, центри соціально-психологічної реабілітації, музичні та спортивні школи-інтернати.

<sup>37</sup> Як ішлося у численних журналістських матеріалах, [далеко не за всіма дітьми приїжджали батьки](#), а інколи робітники інтернатів були [змушені залишати дітей](#) навіть знайомим родини на вулицях.

доручено посилити їх моніторинг, залучивши місцеву владу для надання соціальних послуг. Проте жодних додаткових коштів на це так і не було виділено.

Іншим прикладом ще більш кричущого розходження у діяльності є поліціювання бездомності. В одному з [попередніх моніторингів](#) ми детальніше розповідали про те, що в Україні саме органи правопорядку, а не соціальні служби, часто відповідають за роботу з бездомними у містах. Декларована Мінсоцполітики увага до інтеграції та підтримки бездомних іде врозрід із застосуванням поліцією та муніципальною вартою системного насилля до людей, що із закриттям вокзалів та заборонаю відвідувати парки під час карантину втратили останнє місце для ночівлі. За майже повної відсутності недеklarативної уваги до побутових проблем бездомних з боку Мінсоцполітики, прискіплива увага поліції та загроза застосування штрафів до активіст\_ок громадських організацій, що організували роздачу їжі бездомним і на карантині, лише погіршувала ситуацію.

Якщо звернутися до соціальної допомоги, то, наприклад, соціальні працівни\_ці займаються також виконанням різних бюрократичних процедур, пов'язаних із оформленням допомог, виплат для своїх підопічних. При цьому згідно з чинним законодавством оформлення пільг чи виплати допомоги потребує довідок з різних інстанцій, часто територіально розташованих в різних частинах населених пунктах, а самі довідки діють недовго.

*Соціальна працівниця, місто обласного значення (Дніпропетровська область):*

*«Ми оформляємо допомогу тим, кому за 80. І це дуже складно, треба вибити довідку з пенсійного [фонду], писати туди заяву, ксерокопію, довідку з лікарні, потрапити до сімейного лікаря, тоді до завідувачої... Я мушу всюди сама сходити. Навіть, якщо це одноразова виплата якась, вся відповідальність – на мені».*

При цьому одна зі співробітни\_ць терцентру скаржилась на те, що згаданий Пенсійний фонд навіть на запит часто відмовляється видавати необхідні для оформлення допомоги довідки, бо згідно з законом брати довідку повинна особисто сама людина. Проте, якщо людину доглядає соціаль\_на працівни\_ця, у більшій частині випадків пересування взагалі або ж самостійне пересування на значні відстані для неї вже не є

можливим. Варто знову згадати і часто повну недоступність громадського транспорту. Крім цього, у селищах соціальна інфраструктура здебільшого не пристосована для людей з обмеженнями опорно-рухового апарату. Зі слів співробітниці, навіть під час карантину жодного шляху вирішення цієї проблеми запропоновано не було.

Експерт\_ки МОП [вказують](#) на те, що ефективні кризові заходи та повноцінне відновлення після наслідків пандемії можливе лише за рахунок системного узгодження політик у сфері зайнятості та соціального захисту. Проте в Україні цьому суттєво перешкоджає [здійснене у минулому році](#) перепідпорядкування державної служби зайнятості від Мінсоцполітики до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. При цьому Державним центром зайнятості – центральним органом у сфері служби зайнятості – все ще керує Мінсоцполітики.

Досі є сумніви, чи правильно було віддавати політику зайнятості до сфери впливу міністерства, основною метою якого є економічний розвиток, а не соціальна захищеність населення. Проте однозначно можна сказати, що у близькій перспективі така трансформація створила проблеми організаційного плану. В уяві громадян\_ок соціальний захист і підтримка безробітних дуже тісно пов'язані. Через це може виникнути нерозуміння щодо того, який саме орган за що відповідає. До того ж, розмежування сфер впливу призвело до «розриву» в системі соціального страхування. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття очолює представник Мінекономіки, а Фонд соціального страхування України – представник Мінсоцполітики. Це створює складнощі для ефективної взаємодії між цими фондами.

## **6. Формальна працевлаштованість не є універсальним вирішенням усіх проблем.**

Одним із можливих заходів в умовах кризи, [за словами](#) очільниці Мінсоцполітики, є створення низки нових робочих місць за аналогом німецьких «mini jobs», які б передбачали тимчасову, гнучку зайнятість з мінімальним строком трудових договорів та оплату праці у розмірі 6–8 тис. грн. Про створення подібних робочих місць у сфері [дорожнього будівництва](#)<sup>38</sup> та у соціальній сфері йшлося і у весняних заявах КМУ.

---

<sup>38</sup> У липневому виступі на міжнародному віртуальному круглому столі Chatham House «Українські реформи: що далі?» прем'єр-міністр України Денис Шмигаль заявив, що у сфері дорожнього будівництва станом на червень було додатково створено більше 10 тисяч робочих місць (в рамках реалізації проектів програми

На думку міністерства, подібні нові робочі місця, створені передусім для людей, що перебувають в системі допомоги малозабезпеченим сім'ям, мають сприяти не лише швидшому працевлаштуванню, але і запобіганню та подоланню бідності, що зростає разом із наслідками пандемії.

У цьому випадку короткострокові заходи швидкого реагування під час коронакризи, які виділяє міністерство, уповні відображають і довгострокові пріоритети соціальної політики в Україні, а саме максимальне стимулювання виходу на ринок праці та вихід людей, що отримують соціальну допомогу від держави, на «самозабезпечення».

Гідна праця є важливою умовою поліпшення добробуту людей в умовах кризи. Проте формальна працевлаштованість — не значить автоматично гідний рівень життя. За [даними](#) вже згаданого опитування ЄБРР, майже чверть україн\_ок (24%) почала працювати більше годин через пандемію, так само чверть (25%) — були змушені влаштуватися на другу роботу. Це є лише свідченням того, що все більше людей стикається зі складною економічною ситуацією навіть маючи роботу, і ризикують поповнити ряди так званих «працюючих бідних»<sup>39</sup>. При тому що зарплату у розмірі 5-6 тис. грн і так [отримує](#) кож\_на п'ят\_а працююч\_а україн\_ка.

Згадана практика «mini jobs» — або ж боротьби із безробіттям шляхом створення умов для позицій з неповною зайнятістю — [зазнавала критики](#) не лише як короткотерміновий захід зі «стимуляції економіки» та скорочення одержувач\_ок грошової допомоги, але і через те, що вона не вирішує наявних проблем із соціальним захистом у довгостроковій перспективі. Люди можуть залишатися на тих позиціях роками, що лише [поглиблюватиме](#) зростаюче пенсійне навантаження.

Крім цього, люди з дітьми часто не мають можливості вийти в умовах карантину на роботу, оскільки доглядова інфраструктура (зокрема, дитсадки, школи) або була закрита, або постійно загрожує закритися, що створює додаткове джерело непевності для батьків, передусім — для матерів, на яких в Україні завжди лягає більша частина доглядової праці. Працювати ж дистанційно у поєднанні із доглядом за дітьми також не завжди є можливим.

---

«Велике будівництво»).

<sup>39</sup> Люди, які є працевлаштованими, проте їхній дохід залишає їх за межею бідності через недостатню кількість робочих годин або низьку платню.

## ● Рекомендації

Як було продемонстровано, велика кількість проблем у сфері соціального захисту, що виникли або поглибилися на карантині і не отримали належної реакції з боку держави, так чи інакше пов'язані із системними проблемами у сфері. Тому уваги з боку держави потребують структурні проблеми — для своєчасного реагування на виклики, для розробки комплексних підходів і рішень, що працюватимуть на довгострокову перспективу.

### **Короткострокові заходи, спрямовані на подолання наслідків пандемії та карантину.**

- Необхідно профінансувати створення сприятливих умов для безпечного відвідування терцентрів та соціальних центрів тим людям, що потребують послуг із соціальної адаптації, реабілітації, денного догляду. Там, де це можливо, слід профінансувати альтернативні варіанти надання послуг з соціальної адаптації, які в умовах карантину безпосередньо на території терцентрів і соціальних центрів надавати неможливо. Так, заняття Університету третього віку в багатьох великих містах уже були перенесені в онлайн-формат, проте далеко не всюди для цього є необхідні ресурси (у багатьох терцентрах досі є лише один комп'ютер, а в підопічних його часто може не бути). Натомість для самотніх літніх людей подібні заняття часто є чи не єдиною можливістю соціалізації.
- Не піклуючись про додатковий захист надавач\_ок соціальних послуг, держава ставить під загрозу й їх отримувач\_ок. Там, де не вистачає фінансування з бюджетів району, міста чи ОТГ, Мінсоцполітики повинно забезпечити терцентри та інші державні і комунальні установи, що надають соціальні послуги, належним фінансуванням для закупівлі всіх необхідних засобів індивідуального захисту і покрити додаткові транспортні витрати. Для цього необхідно у першу чергу моніторити такі випадки. Не можна прийняти статус-кво, коли терцентри змушені покладатися у першу чергу на благодійну та спонсорську підтримку як у вирішенні нагальних проблем, спричинених коронакризою, так і у реалізації довготривалих програм розвитку чи інфраструктурних проектів (закупівлі реабілітаційного обладнання тощо).
- Це ж стосується і підходу до виплачування доплат соціальним працівни\_цям під час карантину. Там, де у місцевих бюджетів не



вистачає коштів, необхідне централізоване втручання. Можливо, у вигляді запровадження додаткових виплат на національному рівні. Соціальні працівни\_ці, що доглядають за людьми вдома, як і медичні працівни\_ці, не можуть припинити своєї роботи і під час дії найжорсткіших карантинних обмежень (зокрема, часто вони є єдиним джерелом актуальної інформації про пандемію та її небезпеки для підопічних). А такі обмеження через непевну епідеміологічно ситуацію можуть бути запроваджені знову.

- Збільшення навантаження у роботі з надання соціальних послуг, яке зростає через пандемію та карантинні обмеження, повинне супроводжуватися відкриттям нових штатних одиниць у відповідних комунальних установах (терцентрах, соц.центрах). Якщо у місцевих бюджетів не вистачає на це коштів, профінансувати ці додаткові витрати слід за рахунок додаткових секторальних субвенцій на ці потреби до місцевих бюджетів.

### **Довгострокові заходи, спрямовані на реформування політик у сфері соціального захисту.**

- Реформу соціальних послуг супроводжують апеляції до того, що Україна повинна нарешті стати соціальною державою. Проте без чіткого розуміння, якою саме соціальною державою ми як суспільство хочемо бачити Україну, цього неможливо досягти. Скорочення державних видатків на соціальну сферу і покладання відповідальності за соціальний захист на місцеве самоврядування може призвести до посилення просторової нерівності і фрагментації соціального захисту. Це є радше рухом у напрямку від, а не до соціальної держави. Навіть сам термін «соціальні послуги» (на противагу «соціальним гарантіям» і «соціальному захисту») ґрунтується радше на ринковій, ніж на соціальній логіці. Він є лише однією із можливих політичних альтернатив у ставленні до соціального захисту населення.

Рекомендуємо розпочати дійсно відкритий діалог з отримувач\_ками соціальних послуг, працівни\_цями державних та комунальних установ, що їх надають, особливо на регіональному рівні, із галузевими профспілками, та в широкому сенсі – з населенням. Можливість знати про такий діалог і долучитися до нього повинна мати якомога більша кількість соціальних груп, а не лише аудиторія офіційних сайтів органів влади чи сторінок у соціальних мережах. Подібні громадські обговорення та

консультації повинні стосуватися не лише критичного обговорення конкретних механізмів, що впроваджуються, як-от оцінки “якості послуг” для тієї чи іншої вразливої групи. Необхідно насамперед провести широку дискусію щодо того, які **соціальні гарантії** Україна як держава повинна забезпечити для **всього** населення. Адже визначення переліку таких послуг та підходу до їх призначення (універсального чи адресного) є питанням політичним, а не технократичним, а тому потребує саме широкої політичної дискусії.

- Наразі багато процедур щодо отримання соціальних послуг, пільг, виплат (як вони відбуваються, як збирати документи, як приймаються рішення) не є прозорими та зрозумілими для отримувач\_ок. А у багатьох випадках і для самих установ, що задіяні у цей процес. Як вже зазначалося, низка нормативних актів, що визначають конкретні питання діяльності терцентрів, порядку взаємодії між установами, проведення певних процедур, необхідних для реалізації реформи та зокрема положень нової редакції Закону «Про соціальні послуги», приймаються зі значними затримками, часто містять суперечності, або ж досі не були розроблені та схвалені. Таким чином, замість підвищення ефективності у наданні послуг, зберігається ризик збільшення витрат на їх адміністрування. А через погану поінформованість та складність механізмів їх отримання, частина людей ризикує залишитися без послуг чи пільг, передбачених для них законом.

Тому рекомендуємо не лише налагодити ефективно і доступно інформування населення щодо всіх механізмів отримання соціальних послуг, пільг, виплат, але і переглянути масштаб запровадження принципу адресності соціальної допомоги. Низка міжнародних організацій, зокрема, [МОП](#), сходяться на думці, що попри запроваджені заходи швидкого реагування, відновитися від соціально-економічної кризи, спричиненої коронавірусом, можна лише розширюючи універсальну систему соціального захисту. Для цього потрібно розширювати покриття наявних програм, спрощувати критерії доступу до допомоги, запроваджувати нові програми тощо. Своєю чергою це потребує збільшення соціальних видатків і політичної волі.

- Щоб зменшити ризик того, що політики у сфері соціального захисту та зайнятості не узгоджуються, рекомендуємо повернути державну службу зайнятості до підпорядкування Мінсоцполітики. Слід покласти на одне міністерство відповідальність за протидію

різноманітним соціальним ризикам. Це дозволить виробляти дійсно комплексну політику. Також зменшиться вірогідність того, що права працівни\_ць та безробітних урізатимуть заради досягнення економічних цілей.

- Частина новостворених ОТГ не мають необхідної інфраструктури та фінансових ресурсів для повноцінного забезпечення потреб населення, зокрема у соціальних та адміністративних послугах. До установ, що відповідають за видання необхідних довідок чи надання певних послуг, громадян\_ки та соціальні працівни\_ці часто вимушені їздити лише у центри сусідніх ОТГ. А відкриття своєї установи чи запровадження нової посади спеціаліст\_ки для слабких невеликих ОТГ часто виявляється нерентабельним та недоступним. Аби вирішити цю проблему необхідне додаткове фінансування, що дозволить відкрити необхідні установи та запросити спеціаліст\_ок. Де це не є можливим, має фінансуватися покращення міжміського громадського транспорту.

Держава має оперативно вирішувати складнощі, що виникають у ході реформи децентралізації. Попри те, що фінансування та надання соціальних послуг покладено на місцеву владу, забезпечувати якісні соціальні послуги всім громадян\_кам незалежно від місця проживання має держава, це її обов'язок. Згідно з [Європейською хартією місцевого самоврядування](#), яку Україна ратифікувала ще у 1997 році, держава не може передавати повноваження місцевим органам влади без врахування наявності в них ресурсів. Хартія передбачає «захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування» шляхом «запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести».

- Наразі велика кількість терцентрів у регіонах не укомплектовані необхідною кількістю соціальних працівни\_ць, навіть за поточною нормою навантаження. Це потребує перегляду. Особливо бракує працівни\_ць зі специфічними кваліфікаціями із надання медичної допомоги, послуг соціальної адаптації тощо. Вкрай обмеженими є і можливості для підвищення кваліфікації працівни\_ць. Це визнається і у схваленій у серпні концепції. Проте там, де на це немає ресурсів у відповідних місцевих бюджетах, має бути забезпечений централізований підхід і участь держави у фінансуванні цих потреб.

- Необхідно запровадити комплексні заходи, спрямовані на те, щоб працівни\_ці сфери соціального захисту отримувати дійсно гідну зарплату, а їхні умови праці були поліпшені. Зарплати працівни\_ць мають бути збільшені. У першу чергу має бути повернута прив'язка посадових окладів працівни\_ць бюджетної сфери до розміру мінімальної зарплати, а також слід наблизити розмір останньої до розміру середньої заробітної плати у країні. Жодні доплати не повинні втрачати своєї цінності та включатися до розміру мінімальної зарплати. Крім того, доплати за роботу в складних умовах, як-от в умовах карантину, мають бути підвищені. У випадках, коли у місцевих бюджетів не вистачає на це коштів, доплати мають здійснюватися за рахунок додаткових секторальних субвенцій на ці потреби з державного до місцевих бюджетів. Довгострокові заходи також обов'язково повинні брати до уваги гендерний аспект зайнятості у цій сфері. Системна недооцінка «жіночої праці» – праці у секторах, пов'язаних із доглядом, де домінують жінки, серед них і у соціальному захисті – потребує комплексного підходу. До прикладу, вже згадане виділення фінансування на підвищення кваліфікації соціальних працівни\_ць могло б сприяти збільшенню кількості жінок на посадах, що потребують вищої фахової підготовки, за умови фокусування на працівницях-жінках. Крім цього, це сприяло б і тому, що більша кількість жінок обіймала б керівні посади, аби останні не були монополізовані меншістю чоловіків, які представлені у секторі та конкретних установах.
- Соціальні послуги з догляду не можуть замінити соціалізацію. Попри те, що державний стандарт догляду вдома, крім допомоги в обслуговуванні та веденні домашнього господарства, передбачає і психологічну підтримку у формі «бесід, спілкування, мотивації до активності», у більшості соціальних працівни\_ць немає достатньо часу для спілкування. Все тому що нині вони часто перевантажені. Здебільшого спілкуватися у працівни\_ці виходить лише в процесі допомоги з побутовими справами. . Однак самотні люди старшого віку, особливо ті, які не можуть пересуватися, потребують більше уваги, спілкування та соціалізації. Аби вирішити цю проблему, варто зменшити навантаження на соціальних працівни\_ць та збільшити кількість ставок персоналу, що спеціалізується на наданні психологічної підтримки – зокрема, практичних психолог\_инь.

Автор\_ки: Наталія Ломоносова, Анастасія Боброва

Рецензент: Віталій Дудін, кандидат юридичних наук, голова Ради ГО "Соціальний рух"

Коректорка: Юлія Шекет

Керівник проєкту: Іван Вербицький

Аналіз здійснено в рамках проєкту ПРООН «Права людини для України», що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Висловлені думки можуть не збігатися з позицією ПРООН чи Міністерства закордонних справ Данії.

Будь-яке використання матеріалів дозволене за умови згадки першоджерела не пізніше другого абзацу тексту.

У тексті ми використовуємо іменник з відділеним «\_» гендерованим закінченням для позначення особи, гендер як\_ої невідомий чи не має значення в нинішньому контексті, та групи осіб різного гендеру, або гендер яких невідомий, або гендер яких не має значення в нинішньому контексті. Ми однаково поважаємо жінок, небінарних осіб та чоловіків. Оскільки в україномовному інформаційному просторі сьогодні набагато частіше підкреслюється існування чоловіків, ніж всіх інших (тобто більшості людей), ми, щоб врівноважити цей перекіс, тут і далі використовуємо на позначення сукупності різних людей чи людини, гендер як\_ої невідомий, таку форму. Детальніше: Політика використання гендерованих закінчень Cedos.