



УДК 364.016 (477)

А.Г. РЕУТ

мол. наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень

ім. М.В. Птухи НАН України, м. Київ

E-mail: Reut_A@ukr.net

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ВПЛИВ НА БІДНІСТЬ

Визначено місце системи соціальної підтримки в загальній системі соціального захисту населення України. Надано оцінку ефективності реалізації різних видів грошової державної соціальної допомоги найбільш вразливих категорій виходячи із основних принципів їх надання, досягнення прямих результатів, впливу на бідність. Зазначено причини, які стоять на заваді модернізації системи соціальної підтримки в частині переходу виключно на адресні засади. Викладено пропозиції щодо напрямів розробки та запровадження механізмів посилення адресних програм і заходів, які б працювали у превентивному ключі задля стимулювання розвитку вразливих категорій і зниження серед них ризиків бідності. Особливу увагу в статті приділено проблемам соціальної підтримки принципово нових для України вразливих категорій населення (в тому числі до бідності), поява яких спричинена проведенням антитерористичної операції на сході країни. Запропоновано шляхи подальшого інституційного забезпечення державної підтримки осіб із статусом «внутрішньо переміщених».

Ключові слова: система соціальної підтримки, бідність, адресність, дієвість, рівень охоплення, прямий та непрямий результат, ефективність.

А.Г. Реут

мл. науч. сотр.

Институт демографии и социальных исследований

им. М.В. Птухи НАН Украины, г. Киев

E-mail: Reut_A@ukr.net

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И ВЛИЯНИЕ НА БЕДНОСТЬ

Определено место системы социальной помощи в общей системе социальной защиты населения Украины. Оценена эффективность реализации различных видов денежной государственной социальной помощи наиболее уязвимым категориям населения исходя из основных принципов ее предоставления, достижения прямых результатов, влияния на бедность. Определены причины, которые стоят на пути модернизации системы социальной помощи в направлении перехода исключительно на адресный принцип. Предложены направления разработки и внедрения механизмов усиления адресных программ и мероприятий, которые бы работали в превентивном русле для стимулирования развития уязвимых категорий и снижения

© РЕУТ А.Г., 2015

среди них рисков бедности. Особое внимание в статье уделено проблемам социальной поддержки принципиально новых для Украины категорий уязвимых (в том числе относительно бедности), возникновение которых связано с проведением на востоке страны антитеррористической операции. Предложены пути дальнейшего институционального обеспечения государственной поддержки лиц, имеющих статус «временно перемещенные».

Ключевые слова: система социальной поддержки, бедность, адресность, действенность, уровень охвата, прямой и непрямой результат, эффективность.

A.G. Reut

Junior Research Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the
National Academy of Sciences of Ukraine, 01032, Kyiv-32, T. Shevchenko Blvd., 60,
E-mail: Reut_A@ukr.net

THE SYSTEM OF STATE SOCIAL SUPPORT IN UKRAINE: NEW CHALLENGES AND IMPACT ON POVERTY

The place of social support in the general social protection system in Ukraine is described in the article. Assessment of the effectiveness of implementing different kinds of money the state social assistance have been given to the most disadvantaged group based on the basic principles of supply, achieving direct results, effects on poverty. These reasons that stand in the way of modernization of social support in terms of transition only on a targeted basis. Therefore given suggestions for areas of design and implementation of mechanisms that would help strengthen targeted programs and activities that would work in preventive keys in order to stimulate the development of vulnerable and reduce the risk of poverty among them. Special attention have been given to problems of articles of innovative social support for Ukraine vulnerable groups (including poverty), whose appearance caused the counterterrorist operation in the east. Ways of further institutional providing support people with status «internally displaced».

Key words: social support, poverty targeting, effectiveness, coverage, direct and indirect result, efficiency.

Постановка проблеми. Шлях України до інтеграції з Європейським союзом та досягнення рівня життя європейських країн проходить у складних соціально-економічних умовах. Реформування фінансової, економічної, гуманітарної, соціальної та інших сфер життя вимагає від держави рішучих та кардинальних змін, що проходять у режимі обмеженості бюджетних ресурсів та жорсткої економії. Крім того, новим випробуванням для України стали соціальний захист та підтримка принципово нових уразливих категорій громадян: осіб, які через військові дії були вимушені покинути рідні домівки та звичний спосіб життя. Але за будь-яких умов усі без винятку заходи соціальної політики з підтримки вже «звичних» та «нових» уразливих категорій населення нині мають бути не лише доцільними, своєчасними, виваженими, а, насамперед, результативними. І, як показує міжнародний досвід, цьому якнайкраще сприяє моніторинг та оцінка – інструменти забезпечення успішного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Увага українських науковців та фахівців соціальної сфери і надалі залишається прикутою до проблем соціального захисту найбільш уразливих категорій населення, насамперед бідних. Дослідження Авдеєвої М. (Avdeyevoyi M.), Бичкова С. (Bychkova S.), Баранова Н. (Baranova N.) [1], Колота А. (Kolota A.), Новікової О. (Novikovoyi O.), Лібанової Е. (Libanovoyi E.) [2], Макарової О. (Makarovoyi O.), Саєнко Ю. (Sayenko Yu.), Толстих Н. (Tolstykh N.) [3], Черенько Л. (Cheren'ko L.) [4] та інших присвячені різним аспектам цієї проблеми: з'ясуванню специфічних чинників, що загрожують добробуту домогосподарств в українських реаліях, визначенню найуразливіших груп населення та їх соціально-економічного портрета, різним проявам бідності, пошуку нових шляхів та механізмів

їх соціальної підтримки і захисту, вдосконаленню наявних. Інші науковці зосередили увагу на пошуку інформативних індикаторів оцінювання ефективності програм та їх вдосконаленні. Серед них Л. Приходченко (L. Prykhodchenko), У. Садова (U. Sadova), О. Хмелевська (O. Khmelevs'ka) та інші. У вирішенні цих завдань українські науковці спираються на багаторічний досвід міжнародних організацій: Світового Банку, ПРООН, ЮНІСЕФ, ВООЗ, МОП та інші. Однак не зважаючи на значну кількість наукових напрацювань стосовно функціонування системи соціальної підтримки в Україні, механізм державної соціальної підтримки населення в частині зменшення масштабів бідності все ще потребує подальшого вдосконалення та підвищення ефективності.

З цих позицій **актуальність** моніторингу та оцінки програм державної соціальної підтримки в частині визначення результативності щодо поставлених завдань та впливу на ситуацію з бідністю в Україні не викликає сумнівів.

Дана робота має на **меті** оцінювання впливу системи соціальної підтримки на ситуацію з бідністю в країні та обґрунтування необхідності її реформування.

Виклад основного матеріалу. Основною рисою сучасного суспільства є гуманізація всіх притаманних йому процесів та їх осмислення через призму соціальної доцільності. Завдяки цьому піклування та допомога про окремого індивіда чи вразливу групу населення не тільки досягли державного рівня, а стали пріоритетними напрямками на шляху розвитку держави. І хоча нині у цивілізованих країнах більше уваги в рамках соціальної підтримки населення приділяється дослідженню такого соціального явища як «соціальне виключення», все ж проблема боротьби з бідністю не втрачає актуальності. В Україні за останній рік збереження добробуту населення, зниження ризику бідності та запобігання поширенню її масштабів знов виходить на перші позиції соціальної політики та соціального захисту.

В Україні система державної соціальної допомоги представлена широким спектром грошових і не грошових видів допомоги, які охоплюють найменш забезпечені та найбільш уразливі категорії населення і гарантують їм рівень доходів, не нижчий від законодавчо встановленого мінімуму, або ж не допускають перевищення певних видів витрат (як то на житлово-комунальні послуги) над встановленою для цього випадку частиною доходу. Станом на 2013 р. в країні існувало близько десяти основних програм державної соціальної підтримки (п'ять з яких стосуються тільки сімей з дітьми), а також пільгове забезпечення близько 80 категорій громадян. Принцип, покладений в основу їх надання – категорійність або адресність.

На відміну від розвинених країн, де державний моніторинг та оцінка результативності соціальних програм є невід'ємною складовою державного управління в соціальній сфері, в Україні ще донедавна ця складова управління системою соціальної підтримки не мала належної уваги з боку держави. Моніторинг та оцінювання ефективності програм виконувало здебільшого ухвалено міністерство – соціальної політики. І тільки у 2012 р. було прийнято відповідні нормативно-правові документи, які регламентують діяльність системи моніторингу, оцінки, аналізу й аудиту чотирьох основних програм соціальної підтримки на постійній основі починаючи із 2014 р. Серед моніторингових показників виконання програм соціальної підтримки населення особливу увагу приділено оцінюванню їх впливу на ситуацію з бідністю в країні та серед цільових контингентів.

Державна соціальна допомога сім'ям з дітьми [5] в українських реаліях не втрачає своєї доцільності вже понад десятиріччя. Причиною цього залишаються високі ризики домогосподарства опинитися серед бідних верств населення із появою у

його складі дитини (у 2013 р. ризик бідності становив 1,3 раза). У 2013 р. в Україні реципієнтами хоча б однієї соціальної виплати на дитину, за даними ОУЖД, були 9 222,2 тис. осіб або 21,1 % населення.

Допомога сім'ям при народженні дитини має основною метою підвищення рівня народжуваності в країні. Індикатором досягнення прямого результату є кількість народжених упродовж певного періоду. Зважаючи на те, що у 2003–2013 рр. в Україні кількість народжень зросла з 408,6 тис. осіб до 532,7 тис. осіб, можна говорити про доволі ефективну реалізацію програми в досягненні головної цілі. Майже стовідсоткове охоплення цільового контингенту допомогою при народженні завдячує широкій інформаційній кампанії щодо популяризації серед населення даної соціальної виплати впродовж її існування, особливо на фоні політико-економічних процесів останніх років, і також свідчить на користь її ефективності у досягненні мети.

З іншого боку, програма має непрямі результати, серед яких головне місце посідає зниження ризику бідності та запобігання погіршенню матеріального становища сім'ї із народженням дитини. За даними ОУЖД, у 2013 р. допомога при народженні дитини суттєво впливала на рівень бідності¹ цільового контингенту. Так, якщо із доходів сімей-реципієнтів виключити цей вид допомоги², то питома вага бідних серед них зросла б до 32,1 % і перевищила б реальний показник у 2,7 раза. Водночас програма підтримки сімей із новонародженими позитивно впливає на зниження бідності населення країни в цілому: за відносним критерієм без даного виду допомоги частка бідних становила б 25,1 %, тоді як на сьогодні вона є меншою на 0,6 в. п. На відміну від рівня охоплення цільової аудиторії цією програмою рівень охоплення бідних (тобто адресація) є дуже низьким (9,7 %), що обумовлено правилами участі у програмі – неврахуванням рівня матеріального забезпечення претендентів. Дієвість цього виду допомоги є досить високою як для сімей-отримувачів (15,5), так і для бідних (19,5 %), що свідчить про її важливість у запобіганні збідніння обох контингентів.

Допомога по догляду за дитиною до досягненню нею трирічного віку (починаючи із 01.07.2014 р. була вилучена із допомог сім'ям з дітьми) мала на меті підтримування певного рівня матеріального добробуту сім'ї з дитиною впродовж усього періоду перебування жінки у відпустці по догляду за дитиною, але не довше, ніж до трьох років. Враховуючи механізм та термін надання допомоги при народженні, ця виплата загалом дублювала деякі інші та була зайвим навантаженням на бюджет в частині її утримання.

Допомога на дітей одиноким матерям у першу чергу спрямована на профілактику сирітства та підвищення рівня охоплення дітей-сиріт сімейними формами виховання. Забезпечення добробуту неповної родини на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів та запобігання бідності за принципами надання виплати відступають на другорядні позиції реалізації програми. Проте в цілому допомога одиноким матерям на дітей справляє помітний вплив у частині запобігання їх бідності як цільового контингенту: показник зменшується з 53,3 до 47,2 % після виплати допомоги. А майже непомітний вплив цього виду соціальної підтримки на загальну ситуацію з бідністю в країні (24,7 проти 24,5 % відповідно) знов таки обумовлюють її категорійність та мета. Досить високим є рівень адресності програми – питома вага загальної суми допомоги, що потрапляє до бідного населення, становить 22,5 %. Отже, попри переважання виплат одиноким матерям у мінімальному розмірі (без перевірки доходів),

¹ Визначається за критерієм – доходи нижче від офіційно встановленого прожиткового мінімуму.

² За даними Міністерства соціальної політики України у 2013 р., середній розмір щомісячної допомоги на дитину, народжену першою, сягав 785,7 грн, на другу – 980,6 грн, на третю та наступну – 1433,5 грн.

програма демонструє орієнтованість на бідні верстви населення. При цьому дієвість допомоги для її фактичних одержувачів є невисокою (становить 8,1 %), що свідчить про несуттєвий вплив допомоги на формування бюджетів сімей-отримувачів.

Допомога при усиновленні дитини та допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування. Прямий результат обох програм, що свідчить про їх успішне функціонування – збільшення кількості дітей, які виховуються в родині. Тобто грошова підтримка відіграє роль заохочувального механізму, який забезпечує реалізацію права дитини на виховання в сімейному оточенні, і має сприяти досягненню поставленої мети через зниження ризику сім'ї, що бере на усиовлення, піклування чи під опіку дитину, погіршити наявний рівень добробуту.

У 2013 р. в Україні нараховувалося близько 90,7 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з них було усиовлено лише 3732 особи (у 2012 р. – 4079 осіб), в прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу влаштовано 2 488 дітей (проти 2407 осіб у 2012 р.) [6]. Середній розмір виплати допомоги при усиовленні сягав 1 157 грн, а допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, – 2 010 грн. На жаль, виходячи із можливостей статистичної бази ОУЖД оцінити вплив цих грошових допомог на рівень добробуту сімей-отримувачів та вплив на загальний рівень бідності не є можливим. Проте, беручи до уваги динаміку показників досягнення прямих результатів, можна з впевненістю говорити, що програма усиовлення програє за результативністю програмі опіки та піклування. Для обох видів соціальної підтримки сімей з дітьми, що належать до цих категорій, самої грошової виплати не достатньо, аби заохотити українські родини забезпечити цим дітям родинний затишок.

Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям [7] спрямована на зменшення масштабів бідності та пом'якшення процесів розшарування суспільства шляхом підвищення рівня доходів та життя найменш забезпечених верств населення. Ця програма грошової підтримки населення України дала змогу у 2013 р. знизити рівень бідності серед цільового контингенту (за абсолютним критерієм) майже вдвічі: з 34 до 17,8 %. При цьому лише 20,8 % усіх коштів, витрачених державою на цей вид підтримки, потрапляло до бідних, що свідчить про досить низький рівень адресності програми.

Не зважаючи на малий розмір виплат (в середньому 452,7 грн у розрахунку на одну особу на місяць), частка даного виду допомоги у структурі загальних доходів реципієнтів (дієвість) становить 12,8 %, тобто відіграє не останню роль у наповненні їхніх сімейних бюджетів. З іншого боку, навіть низький розмір виплат і низький поріг проходження до програми не стають на заваді отриманню допомоги по малозабезпеченості небідними особами. Так, в 2013 р. серед домогосподарств-реципієнтів нараховувалося 43,4 % небідних. Надзвичайно низьким є показник охоплення допомогою по малозабезпеченості бідного населення. Так, за даними ОУЖД, у 2013 р. серед бідних отримувачами соціальної допомоги по малозабезпеченості були 3,6 % домогосподарств³, і навіть серед злиднених їх нараховувалося лише 3,7 %. Тобто до програми не потрапило 96,4 % потенційних реципієнтів. Через низький рівень охоплення дана програма майже не впливає на масштаби бідності в країні в цілому: якщо до отримання соціальної виплати рівень бідності теоретично становив би 24,6 %, то в результаті виплат за програмою він знижується до 24,5 %. Отже, допомога мало-

³ Межа відносної бідності у 2013 р. – 1187 грн на особу на місяць, злидненості – 950 грн.

забезпеченим сім'ям демонструє доволі високі показники адресності та дієвості, але при цьому рівень охоплення нею бідного населення залишається вкрай низьким, особливо зважаючи на її пряму мету.

Державні субсидії з відшкодування населенню витрат з оплати житлово-комунальних послуг та придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (далі – субсидії) [8]. Програма хоча і заснована на адресному принципі, спрямована не тільки на бідне населення і не має на меті зменшення масштабів бідності. Введення її в дію було обумовлене необхідністю підтримки населення у період особливо гострої економічної кризи та як превентивний засіб для подолання росту заборгованості населення за житлово-комунальні послуги. За даними 2013 р., програма субсидій мала помітний вплив на показники абсолютної бідності домогосподарств-реципієнтів: позбавлення цього виду підтримки могло б призвести до зростання рівня бідності серед отримувачів субсидій на 3,3 в. п. (з 6,2 до 9,5 %). Разом з тим, ця програма працює здебільшого на небідне населення: лише 5,5 % від загальної суми коштів, витрачених на субсидії, надійшло до населення, що має доходи, нижчі від прожиткового мінімуму. Рівень охоплення бідного населення субсидіями становить менше 3 %. Отже ті, хто дійсно потребують підтримки від держави, з тих чи інших причин не беруть участі у програмі.

Моделювання рівня відносної бідності серед усього населення засвідчило, що субсидія має незначний вплив на ситуацію з бідністю у країні в цілому. Позбавлення населення цього виду соціальної підтримки призвело б до зростання рівня бідності на 0,2 в. п. (з 24,5 до 24,7 %). До бідних потрапило лише 17 % коштів, виділених державою для відшкодування витрат населення на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. В загальних доходах одержувачів частка субсидій не перевищувала 4 %, що свідчить про низьку дієвість цього виду соціальної підтримки та її несуттєвий вплив на формування бюджетів домогосподарств-реципієнтів.

Соціальний захист внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) [9]. Новим викликом для системи соціального захисту України стало проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях, внаслідок чого з'явилася нова категорія громадян, які були вимушені покинути місця постійного проживання. Ці особи мають надвисокі ризики соціальної вразливості та бідності, оскільки раптово і через не залежні від них причини втратили засоби до існування та ресурси, якими володіли. Як показують дані Центру дослідження суспільства, чисельність даної категорії зростає швидкими темпами у дуже короткі строки: тільки впродовж липня-листопада 2014 р. вона зросла в 6,8 рази і на кінець періоду склала 590,5 тис. осіб [10]. Проблеми, з якими зіткнулися ці особи, є багатовекторними і насамперед стосуються відсутності умов та засобів до нормального існування (забезпечення продуктами харчування, одягом, взуттям, дахом над головою тощо), працевлаштування (тільки 1,8 тис. осіб або 1 % працездатних переселенців знайшли роботу) [11], доступу до освіти та медицини, адаптації до нових умов життя тощо. Виходячи з цього держава, не маючи жодного досвіду у вирішенні такого роду питань, все ж намітила пріоритетні напрями соціальної підтримки ВПО, що мають охопити усі сфери життя цієї вразливої категорії населення (життєве забезпечення та розміщення переселенців, відновлення документів, отримання пенсій та інших соціальних виплат, працевлаштування, влаштування дітей у заклади освіти усіх рівнів, забезпечення медичної, правової, психологічної та інших видів допомоги тощо). Однією з форм соціальної підтримки ВПО стало надання матеріальної (грошової) допомоги. В основу її покладено принци

категорійності – наявність статусу ВПО. Допомога встановлюється на шість місяців у розмірі 800 грн для непрацевдатних осіб та 400 грн – на особу, яка має можливість працювати, але не більше 2400 грн на родину [12]. Станом на кінець 2014 р. урядом на підтримку переміщених осіб було виділено близько 400 млн грн, тоді як за даними Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Гройсмана, загальна сума коштів, необхідних для вирішення потреб ВПО, складає близько 207 млн доларів США.

На жаль, ще донедавна збір статистичної інформації щодо кількості ВПО не повертав належної уваги з боку держави, тому напевно оцінити ефективність реалізації цієї програми в частині досягнення прямих результатів, а тим більше щодо запобігання бідності ВПО, не видається можливим. Однак, як показала практика та моніторинг реалізації цієї програми, прив'язка визначення участі у програмі до статусу ВПО була невдалим рішенням, оскільки задля отримання виплати, свій статус як ВПО реєстрували багато осіб, які насправді ними не були. Крім того, зафіксовано велику кількість випадків, коли громадяни, особливо пенсіонери, вдаються до «туризму» у сусідні із зоною АТО райони та області задля отримання грошових виплат, а потім повертаються до свого постійного місця проживання.

Отже, можна говорити про низьку ефективність програми грошової підтримки ВПО в частині рівня охоплення цільового контингенту та включення до неї осіб, які не мають на неї права, або насправді такої допомоги не потребують. Тому однаковий підхід до проблем всіх переселенців варто замінити на адресну допомогу в кожному окремому випадку. Стосовно дієвості цієї соціальної виплати можна тільки робити припущення: з одного боку, для тих осіб, що насправді залишилися без роботи та засобів до існування, вона може стати чи не єдиним джерелом доходу і бути дієвою в частині забезпечення принаймні мінімальних виплат, а з іншого – для тих, хто скористався своїм статусом ВПО неправомірно і насправді не потребує грошової підтримки, – стане приємним додатком до основного доходу і, ймовірно за все, поглиблюватиме наявну диференціацію населення за доходами.

Проблеми ВПО, на жаль, не можливо вирішити лише наданням грошової допомоги та зусиллями громад тих населених пунктів, до яких вони переїхали. Тому гостро постає питання щодо інституційного забезпечення державної підтримки цієї вразливої категорії населення, яка дедалі інтенсивніше зростає. Дослідивши її нагальні проблеми, а також проаналізувавши досвід у вирішенні аналогічних питань в Азербайджані, Молдові, Грузії, можна, виходячи з мети даної статті, лише схематично окреслити необхідні напрями інституціоналізації державної соціальної підтримки ВПО.

По-перше, розв'язання проблем ВПО потребує створення спеціальної законодавчої бази, яка б визначила соціальну, юридичну, фінансову та ресурсну їх підтримку в Україні. Початок цьому покладено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», але наразі він не може «самостійно» ввести в правове поле увесь спектр пов'язаних із цим питанням рішень (координацію дій, співпрацю із міжнародними, волонтерськими організаціями, оцінку результативності проведених заходів тощо).

По-друге, Україні необхідна термінова розробка офіційно затвердженої урядової політики, стратегії, комплексної програми підтримки та захисту ВПО. Першочергового прийняття потребують проекти, що стосуються: створення житлового фонду (індивідуального та колективного) для переміщених осіб; створення робочих місць (наприклад, програму із забезпечення житлом можна б поєднати із програмою пра-

цєвлаштування ВПО); інтеграція ВПО до суспільства через надання юридичних, психологічних та інших консультацій; розробки додаткових стимулів для працевлаштованих осіб із статусом ВПО щодо працевлаштування тощо.

По-третє, держава має визначитися із адміністративним органом, який буде здійснювати не тільки реєстрацію ВПО та надавати грошову допомогу (нині це роблять структурні підрозділи місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення) чи відновлювати їхні документи (як Державна міграційна служба України), а й зосередить у своїх руках планування, реалізацію й удосконалення державних та міжнародних програм з підтримки ВПО, координацію дій влади, профільних відомств, національних та міжнародних громадських організацій, моніторинг ситуації, забезпечення управління ресурсами, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи тощо. Створення та правове забезпечення певного координаційного центру з питань дотримання прав та підтримки ВПО, чи навіть міністерства (за прикладом Грузії – Міністерства в справах вимушених переселенців з окупованих територій, розселенню та біженців) є очевидним кроком у напрямі інституційного забезпечення державної підтримки переселенців.

По-четверте, державна підтримка ВПО вимагає належного фінансування з державного бюджету. Враховуючи обмеженість ресурсів в умовах конфлікту, значну допомогу в рамках визначеної стратегії захисту ВПО, подоланню їх соціальної ізоляції та забезпеченню реінтеграції можуть надати волонтерські та громадські організації, корпорації, громади, а тим більше міжнародні організації (ПРООН, ЮНІСЕФ, Світовий Банк тощо).

По-п'яте, заходи та програми, які держава буде реалізовувати задля підтримки ВПО, потребуватимуть моніторингу та оцінки їхньої результативності, визначення помилок та слабких сторін, нагальних потреб ВПО, підготовки пропозицій для влади у подальшому вирішенні цього питання тощо. Тут необхідною буде тісна співпраця адміністративного органу, що опікуватиметься проблемами переселенців, громадських організацій та науковців.

Висновки. Система соціальної підтримки населення в Україні ще до сьогодні характеризується низькою результативністю в частині впливу на бідність, а в окремих випадках – порушенням принципу соціальної справедливості та посиленням диференціації українського суспільства. Зважаючи на обмеженість економічних та фінансових можливостей держави, лише максимальна ефективність їх використання у поєднанні із виваженою соціальною політикою надасть змогу розв'язати проблему бідності та запобігти подальшій поляризації суспільства. Тому варто модернізувати принцип реалізації якщо не усіх, то принаймні більшості програм соціальної підтримки, які базуються на засадах категорійності. Механізм, що дасть змогу це здійснити, передбачає дотримання двох необхідних умов: 1) допомога має надаватися з врахуванням рівня доходу сім'ї-претендента; 2) визначенню права домогосподарства отримувати грошову соціальну виплату повинні передувати відвідування соціальним інспектором житла претендентів, проведення з ним та членами його родини співбесід, збір іншої доступної інформації (відрахування податків, володіння рухомим та нерухомим майном, опитування громади тощо), яку необхідно використати для об'єктивної оцінки нужденності претендента.

Крім того, нині в Україні цьому процесу перешкоджають певні причини, серед них такі: 1) відсутність фінансових можливостей щодо встановлення розміру заробітної плати та пенсій, спроможних забезпечити гідний рівень життя, а тим більше створити «суспільство рівних можливостей»; 2) відсутність належної уваги з боку посадових осіб

щодо необхідного фінансування тих програм, які мають на меті вдосконалення системи соціальної допомоги (тому, наприклад, маємо досі застарілий формат обліку реципієнтів програми та декларативне існування Єдиного електронного державного реєстру обліку реципієнтів системи соціальної допомоги та пільг, а також неможливість застосування в цій сфері новітніх технологій); 3) соціальне напруження в суспільстві: криза в економіці, що супроводжується знеціненням національної валюти, зростанням безробіття та невідповідністю через воєнні дії, ускладнює шлях до зміни механізму визначення нужденності та права претендентів на соціальні виплати із обов'язковим декларуванням їхніх доходів; 4) відсутність соціальної свідомості за одночасного переважання патерналістських настрів серед населення тощо.

Тому соціальна політика якщо не задалегідь, то принаймні паралельно має перенести акценти з реалізації заходів із підтримки вразливих верств населення шляхом надання допомоги у грошовій формі на стимулювання розвитку цих категорій населення, підвищення їх ролі у суспільстві, розширення можливостей вибору способу життя, можливостей прийняття рішень стосовно своєї долі з одночасним посиленням відповідальності за прийняті рішення та їх виконання. Насамперед, державна політика стимулювання має зосередитися на особах працездатного віку. Головним механізмом їх стимулювання залишається створення робочих місць, зайнятість та гідна оплата праці, яка б дозволила забезпечити їм та членам їхніх родин високий рівень життя завдяки заробленим коштам, а не отриманим від держави у вигляді соціальної допомоги; популяризація серед населення активної соціальної позиції та звернення за допомогою до держави у разі потреби. Також, зважаючи на міжнародний досвід, дієвими механізмами в частині посилення адресності програм соціальної підтримки бідних, є: застосування новітніх технологій (електронних соціальних карток, електронного реєстру реципієнтів соціальних програм та надавачів соціальних послуг); інформування населення про зміни в законодавстві, що стосуються сфери соціальної підтримки; підвищення законодавчої захищеності роботи соціальних інспекторів у частині перевірки матеріально-побутових умов та економічної спроможності потенційних реципієнтів адресної допомоги тощо.

Більш глибокий аналіз заходів, які держава має застосувати для стимулювання вразливих груп населення до розвитку, механізми, що дозволять цього досягти, а також причини, що стоять цьому на заваді, є перспективним напрямом наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баранова Н., Медвідь З. Моніторинг стану соціального захисту малозабезпечених сімей та відпрацювання методичних підходів для більш обґрунтованого визначення бюджетних соціальних витратків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=18:2010-06-10-20-54-50&catid=17:2010-06-10-20-44-31&Itemid=24
2. Либанова Э. В 2014 году в Украине появилась новая категория бедных людей / Украинские национальные новости [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ru/news/1396826-u-2014-rotsi-v-ukrayini-zyavilasya-nova-kategoriya-naybidnishikh-lyudey-e-libanova>
3. Толстих Н.В. Соціальне виключення в сучасній Україні: спроба оцінки // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – С. 81–85.
4. Черенько Л. Новий погляд на проблему української бідності // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 1 (9). – С. 75–84.
5. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» №2811-12 від 21.11.1992, остання редакція 02.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>

6. Міністерство соціальної політики. Річний звіт – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.kmu.gov.ua/document/158183/2013.pdf>
7. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», №1768-3 від 01.06.2000, остання редакція 01.01.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива», від 21.10.1995 № 848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-95-p>
9. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», від 20.10.2014 р. №1706-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
10. Доронюк Т., Солодько А. Загальний огляд ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні (листопад-грудень 2014). Центр дослідження суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cedos.org.ua/uk/migration/zahalnyi-ohliad-sytuatsii-z-vnutrishno-peremishcheny-osobamy-v-ukraini-lystopad-hruden-2014>
11. Круглий стіл «Внутрішні переселенці в Україні: півроку поневірянь та надії», (07.10.2014 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.idss.org.ua/arhiv/2014_07_10Stil1.doc
12. Права тимчасово переміщених осіб захищені через рішення Кабінету Міністрів. Департамент інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247691283&cat_id=244276429

REFERENCES

1. Baranova, N., Medvid', Z. Monitoryng stanu sotsial'noho zakhystu malozabezpechenykh simey ta vidpratsyuvannya metodychnykh pidkhodiv dlya bil'sh obruntovanoho vyznachennya byudzhetykh sotsial'nykh vydatkiv. [Monitoring of social protection of poor families and testing of methods for determining a reasonable budget social spending]. *www.cpsr.org.ua*. Retrived from: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=18:2010-06-10-20-54-50&catid=17:2010-06-10-20-44-31&Itemid=24 [in Ukrainian].
2. Libanova E. V 2014 godu v Ukraine pojavilas' novaja kategorija bednyh ljudej / Ukrainskie nacional'nye novosti. [In 2014, in Ukraine, a new category of poor people / Ukrainian national news]. *www.unn.com.ua*. Retrived from: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1396826-u-2014-rotsi-v-ukrayini-zyavilasya-novakategoriya-naybidnishikh-lyudey-e-libanova> [in Russian].
3. Tolstykh N.V. (2003). Sotsial'ne vyklyuchennya v suchasnyy Ukraini: sproba otsinky [Social exclusion in modern Ukraine: an attempt to assess]. *Ukrayins'kyi sotsium - Ukrainian society*, 1 (2), 81-85. [in Ukrainian].
4. Cheren'ko, L. (2008). Novyy pohlyad na problemu ukrayins'koyi bidnosti otsinky [A new look at the problem of poverty Ukrainian]. *Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika - Demography and social economy*, 1 (9), 75-84. [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrayiny «Pro derzhavnu dopomohu sim'yam z dit'my» [The Law of Ukraine «On Government Assistance to Families with Children»], №2811-12 від 21.11.1992, остання редакція 02.02.2014. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrived from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2811-12> [in Ukrainian].
6. Ministerstvo sotsial'noyi polityky. Richnyy zvit – 2013. [Ministry of Social Policy. Annual Report – 2013.]. *www.mlsp.kmu.gov.ua* Retrived from: <http://www.mlsp.kmu.gov.ua/document/158183/2013.pdf> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrayiny «Pro derzhavnu sotsial'nu dopomohu malozabezpechenym sim'yam», [Law of Ukraine «On Government Social Assistance To Needy Families»] №1768-3 від 01.06.2000, остання редакція 01.01.2014. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrived from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1768-14> [in Ukrainian].
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro sproshchennya poryadku nadannya naseleennyu subsydiy dlya vidshkoduvannya vytrat na oplatu zhytlovo-komunal'nykh posluh, prydbannya skraplenoho hazu, tverdoho ta ridkoho pichnoho pobutovoho palyva» [Cabinet of Ministers of Ukraine «On the simplification of the procedure for granting subsidies for reimbursement for housing and utilities, natural gas and solid and liquid heating fuel»], від 21.10.1995 № 848. *zakon2.rada.gov.ua*. Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-95-p> [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennya prav i svobod vnutrishn'o peremishchenykh osib» [Law of Ukraine «On the rights and freedoms of internally displaced persons»], vid 20.10.2014 r. №1706-18. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrived from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [in Ukrainian].
10. Doronyuk T., Solod'ko A. Zahal'nyy ohlyad sytuatsiyi z vnutrishn'o peremishchenymy osobamy v Ukraini (lystopad-hruden' 2014). [Overview of the situation of internally displaced persons in Ukraine (November-December 2014)]. Tsentr doslidzhennya suspil'stva. *www.cedos.org.ua*. Retrived from: <http://www.cedos.org.ua/uk/migration/zahalnyi-ohliad-sytuatsii-z-vnutrishno-peremishchenymy-osobamy-v-ukraini-lystopad-hruden-2014> [in Ukrainian].
11. Kruhlyy stil «Vnutrishni pereselentsi v Ukraini: pivroku poneviryan' ta nadiyi», 07.10.2014 r., m. Kyiv. [Roundtable «Internal Migrants In Ukraine: Six Months Of Wandering And Hope»]. *www.idss.org.ua*. Retrived from: www.idss.org.ua/arhiv/2014_07_10Stil1.doc [in Ukrainian].
12. Prava tymchasovo peremishchenykh osib zakhyshcheni cherez rishennya Kabinetu Ministriv. [Copyright temporarily displaced because of the decision by the Cabinet]. Department of Information and Communication of the Secretariat of the CMU. *www.kmu.gov.ua*. Retrived from: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247691283&cat_id=244276429 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 18.01.2015