

ІНСТИТУЦІЙНІ ВИМІРИ ПОЛІТИКИ

УДК: 351.82:304

Новакова О. В.**ПРОБЛЕМИ ТА СКЛАДОВІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ**

Стаття присвячена аналізу основних напрямків та проблем соціальної політики української держави щодо мешканців окупованих територій Донбасу. Проаналізовано рівень громадської підтримки складових соціальної політики та перспектив їх розвитку. Підтверджено високий рівень громадської підтримки введення міжнародного миротворчого контингенту для врегулювання конфлікту на Донбасі та стратегічне значення системного проведення управлінсько-економічних, освітянських та культурно-адаптаційних заходів соціальної політики щодо окупованих територій.

Ключові слова: соціальна політика, держава, внутрішні переселенці, окуповані території.

Проведення ефективної, комплексної соціальної політики щодо окупованих територій, їх мешканців та вимушених переселенців є надзвичайно актуальною для сучасної української держави. Військовий конфлікт на Сході України та анексія Росією Криму привели до масштабної хвилі міграції населення – близько 1,5 мільйони українських громадян були вимушені переїхати на мирні території. Реагувати на дані реалії влада повинна реалізацією комплексу ефективних заходів щодо вирішення проблем переселенців, оскільки неврегульовані процеси можуть привести до загострення ситуації та підвищення рівня конфліктності в суспільстві. Експерти Української Гельсінської спілки з прав людини та «Донбас SOS» зазначають, що не дивлячись на багаторічне тривання збройного конфлікту, «в чинному законодавстві залишається чимало дискримінаційних положень, які завдають значних майнових та немайнових збитків для переміщених осіб» [1]. До сього часу держава доволі повільно реагує на проблеми внутрішніх переселенців, а іноді неузгодженість у діях приводить до нових ускладнень.

Гострота та *актуальність* вироблення і реалізації ефективної соціальної політики держави щодо мешканців тимчасово окупованих територій України повертає до даної проблематики багатьох науковців – соціологів, політологів, економістів, правознавців, тощо. Особливо необхідно відмітити наукові дослідження А. Артеменка, О. Брайчевської, Ю. Брайчевського, Ю. Дегтяревої, А. Дяченка, І. Карпової, Г. Лопцшняка, В. Олефіра, С. Трухана, Є. Широкової та ін.

Метою цієї статті є аналіз ефективності та громадської підтримки соціальної політики української держави щодо населення тимчасово окупованих територій Донбасу.

Соціальна політика держави є складним багатовимірним феноменом, в якому відображаються економічні, управлінські, політичні, правові, соціологічні аспекти. Як наголошує Г. Лопушняк, політологічне дослідження даного феномену зосереджується передусім на суб'єктно-об'єктних відносинах (держава-суспільство). Соціальна політика тут розглядається як «діяльність держави щодо збалансування, розвитку суспільства, забезпечення державного правління, соціального захисту населення, створення сприятливих умов для існування індивідів та соціальних спільнот» або «діяльність держави з управлінням соціальним розвитком суспільства, задоволення матеріальних і духовних потреб його членів, а також регулювання процесів соціальної диференціації суспільства з метою стабілізації суспільної системи» [2, с. 22-23].

Таким чином, державна соціальна політика – це система заходів регулювання суспільних відносин з метою встановлення та підтримки гідного рівня життя населення, гарантування захисту прав та свобод громадян.

Актуальний процес реалізації соціальної політики щодо громадян, які виїхали з тимчасово окупованих територій Донбасу, є достатньо суперечливим і містить немало проблем. За даними правозахисників часто зустрічаються ускладнення у призначенні та отриманні соціальних виплат, невиправдані перевірки, непрозорість та неефективність правових процедур при пошуку роботи і житла. Причини такої ситуації, на думку фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, пов'язані з:

- недостатнім фінансовим забезпеченням відповідної діяльності;
- нечіткими критеріями та умовами надання соціальної допомоги конкретним особам;
- відсутністю достатніх інформаційних даних про матеріальні збитки населення під час військових дій;
- недостатньою ефективністю політики державних органів щодо забезпечення переселенців робочими місцями та житлом [3].

Специфіка проблематики емпірично прослідковується також за показниками моніторингу соціальної згуртованості та конфліктної чутливості діяльності органів влади, які стосуються ВПО (внутрішньо переміщених осіб), що були представлені 24 січня 2018 р. у Програмі «Радник з питань ВПО», за підтримки Посольства Великої Британії, Міністерства тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України та Міністерства соціальної політики. Зазначений моніторинг мав дві основні мети – дослідження рівня соціального об'єднання громад та реагування на рішення місцевої і загальнодержавної влади. Використовувалися три основні критерії оцінювання відносин у громадах: конфліктність або толерантність, задоволення основних життєвих потреб та поляризація суспільства [4].

Як зазначає А.Дяченко, «негативні наслідки внутрішнього переміщення є однаково відчутними як для самих переміщених осіб, так і для приймаючої сторони. Навантаження на місцеві установи, спричинене цим зниження обсягів та якості надання послуг викликають незадоволення та непорозуміння між переміщеним населенням та мешканцями приймаючих громад. У приймаючих громадах спостерігаються ускладнення ситуації, зокрема через обмеження доступу до робочих місць та базових послуг» [5, с. 88].

Дослідження виявило цікавий факт відносно критерію «конфліктність-толерантність»: найбільший рівень нетерпимості до переселенців було відмічено у громадах Харківської області, найменший – у Львівській та Київській областях. Таким чином, результати моніторингу спростовують російський пропагандистський міф про наявність непереборних етно-національних бар'єрів в середині нашої країни, негативне сприйняття мешканців Донбасу (їх мови та культури) громадянами Західної України. Факти говорять про те, що саме у Галичині створенні сприятливі умови для працевлаштування та ведення бізнесу переселенцями зі Сходу [6].

Виходячи з цього, найважливішими завданнями української держави є спеціальні програми заходів щодо створення економічних та соціально-культурних умов адаптації переселенців із окупованих територій, зміцнення їх ментально-культурної інтеграції до приймаючих громад. Деякі заходи у цьому аспекті вже реалізуються. Наприклад, ухвалено Постанову від 17.01.2018 р. № 15 «Про внесення змін до пункту 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».

Важливим просуванням у визначеному напрямку стало також розроблення у 2017 році Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб «Стратегії інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року». Стратегія представляє собою систему заходів як для пом'якшення проблем територіальних громад, що приймають переселенців з Донбасу, так і для забезпечення життєвих потреб і адаптації переселенців [7].

Найгострішою є проблема забезпечення переселенців житлом. Для її пом'якшення 17 січня 2018 р. уряд ухвалив Постанову № 20 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановою КМУ від 31 березня 2004 року № 422», у якій «внутрішньо переміщені особи віднесені до категорії громадян, які мають право на отримання приміщень

з фондів житла для тимчасового проживання, а також визначено необхідний перелік документів». Окрім цього, за підтримки державних, місцевих та міжнародних суб'єктів реалізуються декілька житлових пілотних проектів. Зокрема, протягом 2017 року два міста Донецької області – Маріуполь та Покровськ спрямували 50% фінансування з місцевого бюджету та державну субвенцію на забезпечення житлом вимушених внутрішніх переселенців. У Маріуполі було з цією метою придбано 42 квартири, а у Покровську – 9 [8]. Звичайно, це зовсім небагато у порівнянні з об'єктивними потребами, але подібні проекти реалізуються також у Львові, Кропивницькому, Одеській, Миколаївській, Херсонській та Кіровоградській областях. Важливо також і те, що вони зазвичай мають комплексний характер і окрім допомоги з отримання житла пропонують на безоплатній основі правову допомогу, індивідуальну та групову підтримку вразливих особистостей.

Важливими індикаторами ефективності та виваженості державної соціально-гуманітарної політики щодо переселенців з непідконтрольних територій Донбасу є оцінка їх з боку громадян України. Для вивчення цього питання корисними будуть результати загальнонаціонального опитування громадської думки Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центру Разумкова з 19 по 25 травня 2018 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Дані таблиці свідчать про пріоритети, що склалися у визначених питаннях.

Таблиця 1.

Оцінка громадянами напрямків соціальної політики держави щодо підтримки внутрішніх переселенців

№ п/п	Напрямок соціальної політики держави	«За» %	«Проти» %
1.	Можливість отримувати вищу та середньо-спеціальну освіту в Україні для громадян з окупованих територій	67	16
2.	Забезпечення чіткого функціонування системи соціальних виплат вимушеним переселенцям	64	15
3.	Організаційно-фінансова підтримка осіб, що прагнуть виїхати на підконтрольну Україні територію	60	20
4.	Спрощення надання адміністративних послуг у прифронтовій зоні	60	21
5.	Усунення обмежень на соціальні і пенсійні виплати громадянами України, що мешкають на тимчасово окупованих територіях	40	35
6.	Організація швидкого та безпечного переходу лінії розмежування, спрощення правил надання перепусток	48	31
7.	Посилення контролю за переходом лінії розмежування з боку української держави	47	26
8.	Зняття обмежень на торгівлю продуктами харчування та споживчими товарами з тимчасово окупованими районами	46	29

*Таблицю складено автором за даними опитувань Фонду «Демократичні ініціативи» та Центру Разумкова [9].

Аналіз таблиці показує, що найбільшою популярністю користуються такі заходи державної політики, як можливість продовжити навчання на території України для громадян з окупованих територій; забезпечення чіткого функціонування системи соціальних виплат вимушеним переселенцям; організаційно-фінансова підтримка людей, що прагнуть виїхати на підконтрольну Україні територію, а також врегулювання ускладнень при соціальних виплатах. У той же час, суперечливою є громадська думка щодо зняття обмежень на соціальні і пенсійні виплати громадянами України, що продовжують жити на непідконтрольних територіях, організації швидкого та безпечного переходу лінії розмежування, спрощення правил надання перепусток, посилення контролю за перетином

лінії розмежування з боку української держави, зняття обмежень на торгівлю продуктами та споживчими товарами з тимчасово окупованими районами.

Об'єктивною передумовою здійснення ефективної соціально-гуманітарної політики держави є припинення військових дій на Донбасі. Оцінка громадянами дієвості методів досягнення цієї мети представлена у таблиці 2.

Таблиця 2.

Громадська підтримка засобів досягнення миру на Донбасі

№ п/п	Засоби встановлення миру на Донбасі	Рівень підтримки %
1.	Міжнародний вплив на Росію	32
2.	Відновлення нормальної соціально-економічної та політичної ситуації на Донбасі	31
3.	Встановлення миру шляхом воєнних дій	14
4.	Надання «псевдореспублікам» спеціального статусу в межах України	13
5.	Проведення законних виборів на окупованих територіях	13
6.	Запровадження федералізації України	9
7.	Амністія для учасників військових дій на Донбасі	7
8.	Припинення соціальних виплат на окупованих територіях	7
9.	Відмова України від стратегії вступу в НАТО	7
10.	Перетворення російської мови на другу державну	6,5

*Таблицю складено автором за даними опитувань Фонду «Демократичні ініціативи» та Центру Разумкова [9].

Таким чином, громадяни фактично виділили два найбільш реальних засоби встановлення миру: тиск на Росію з боку міжнародної спільноти та відновлення нормальної соціально-економічної ситуації на території Донбасу. Інші запропоновані рішення отримали незначну підтримку (від 14 до 6,5%).

Окремо слід зазначити, що попри незначну підтримку військового шляху встановлення миру (14%), популярним заходом залишається пропозиція введення на Донбас міжнародних миротворців, яку протягом 2017 та 2018 років стабільно підтримує 60% опитаних. У регіональному аспекті найбільше позитиву в даному аспекті демонструють мешканці Заходу (79% – за, 3% – проти) та Центру (відповідно, 69% і 13%), достатньо вагома підтримка сформувалася і на Півдні (56% проти 29%), а от на Сході ситуація складніша: 33,5% підтримують введення миротворчого контингенту, 40% – не підтримують, решта ще не визначилися [9].

Експерти відзначають не тільки стратегічні, але й тактичні напрямки дії щодо підвищення розуміння, довіри та зняття соціального напруження у відносинах між державою та внутрішніми переселенцями. Це забезпечення безперебійного функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб; співпраця з національними та міжнародними громадськими організаціями у напрямку затвердження механізмів виплати усіх видів соціальної допомоги переселенцям; забезпечення сприятливих та безпечних умов переходу лінії розмежування з тимчасово окупованими територіями; створення оперативних пунктів надання адміністративних послуг.

Таким чином, особливість соціальної політики, що здійснюється державою в кризових умовах, полягає одночасно і в оперативності проведення тактичних заходів, і в урахуванні стратегічних наслідків прийнятих та реалізованих рішень. Вивчення емпіричних даних соціологічних досліджень свідчить про те, що проведення соціальної політики щодо внутрішніх переселенців з окупованих територій Луганської та Донецької областей стикається з багатьма проблемами та ускладненнями. Особливо важливими для громадян є гарантування прав на освіту, роботу житло, допомога у налагодженні життя у нових умовах.

У цьому напрямку мають місце певні позитивні напрацювання центральної влади, що сприяють дотриманню прав і свобод громадян, постраждалих від військового конфлікту, але вони досі не набули системного характеру, а реалізація відповідних заходів часто є ускладненою та неоперативною. Помітні позитивні впливи на покращення рівня соціальних умов життя вимушених переселенців здійснює також реалізація спільних проектів центральної влади, органів місцевого самоврядування та міжнародних організацій.

Громадська думка найбільше підтримує управлінсько-економічні та освітянські напрямки соціальної політики та відзначає введення міжнародних груп миротворців як найефективніший засіб досягнення миру на Донбасі. Надзвичайно важливим завданням є також не лише матеріально-економічна підтримка переселенців, але й культурна інтеграція до нових спільнот, забезпечення умов для максимальної реалізації їх потенціалу у професійному та духовно-інтелектуальному контексті.

Використана література:

1. Загублені в папірцях: дотримання соціальних прав внутрішньо переміщених осіб./ Українська гельсінська спілка з прав людини. Київ. КИТ. 2017. 66с. URL: <https://glavcom.ua/news/derzhava-povilno-virishuje-problemi-vnutrishno-peremishchenih-osib-pravozahisniki-466686.html> (дата звернення: 15.11.2018)
2. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України. Монографія. Львів. ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372с.
3. Проблеми захисту конституційних прав і свобод громадян України під час врегулювання збройного конфлікту на Донбасі / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/konf_Dondas-157ee.pdf (дата звернення: 11.11.2018)
4. Права внутрішньо переміщених осіб. Українська гельсінська спілка з прав людини. 6.03.2017. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremishchenyh-osib/>; <http://www.radnyk.org/novi-mozhlyvosti-analizu-ryzykiv-vynyknennya-konfliktiv-monitorynh-dlyamtot.html?lang=uk> (дата звернення: 12.11.2018)
5. Дяченко А. Соціальні аспекти державної політики реінтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні // Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 3(34). С. 84-89.
6. Давидюк М. Черговий міф Кремля зруйновано: як ставляться до внутрішньо переміщених осіб на Заході URL: https://24tv.ua/chergoviy_miv_kremlya_zruynovano_yak_stavlyatsya_do_vnutrishno_peremishhenih_osib_na_zahodi_n918110 (дата звернення: 23.11.2018)
7. План заходів з реінтеграції Донбасу. Звітує міністерство з питань тимчасово окупованих територій. 24.01.2018. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2387055-plan-zahodiv-z-reintegracii-donbasu-zvitue-ministerstvo-z-pitan-timcasovo-okupovanih-teritorij.html> (дата звернення: 15.11.2018)
8. Дем'яненко М. Внутрішньо переміщені особи України: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання // Україна: події, факти, коментарі. 2018 .№ 3. С. 34-43. URL: <http://nbuvipar.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr3.pdf> (дата звернення: 12.11.2018)
9. Майбутнє Донбасу: громадська думка в Україні та в регіонах URL: <https://dif.org.ua/article/maybutne-donbasu-gromadska-dumka-v-ukraini-ta-regionakh> (дата звернення: 21.11.2018)

Novakova O. *Problems and Composition of the Social Policy of the Ukrainian State on the Occupied Donbas Territories*

The article is devoted to the analysis of the main directions and problems of the social policy of the Ukrainian state regarding the inhabitants of the occupied territories of the Donbas. The level of public support of the components of social policy and their development prospects are analyzed. A high level of public support for the establishment of an international peacekeeping contingent for

resolving the conflict in the Donbas and the strategic importance of systematic management-economic, educational and cultural-adaptation measures of the social policy of the occupied territories has been confirmed.

Key words: social policy, state, internally displaced persons, occupied territories.

УДК 321.6/.8

Шайгородський Ю. Ж.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена висвітленню концептуальних засад та аналізу процесу децентралізації, пошуку оптимальної моделі її реалізації в умовах унітарної держави. Окреслено можливі напрями та шляхи реформи системи управління, удосконалення діяльності органів самоврядування, посилення ролі громад і розширення їх повноважень.

Ключові слова: Україна, децентралізація влади, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади.

Проблема децентралізації стала домінантною на теренах української політики одразу після повалення авторитарного режиму на тлі посилення суспільної інтеграції, єднання української нації у протистоянні ворогу, захисту територіальної цілісності держави. Спрямованість на суспільну інтеграцію, формування в Україні єдиної політичної нації, оптимізація відносин між центром і регіонами, розвиток місцевого самоврядування, становлення громадянського суспільства потребували й переформатування управлінської системи, удосконалення діяльності органів самоврядування, посилення ролі громад і розширення повноважень місцевих органів влади у прийнятті важливих для регіону рішень.

Водночас, пошук оптимальної моделі децентралізації ефективних шляхів, форм і механізмів її здійснення в умовах унітарної держави залишаються актуальними як в теоретичному, так і в практичному вимірах. У політологічному сенсі, актуалізують цю проблему сучасні суспільно-політичні процеси, а також – відсутність чіткої стратегії реалізації принципу децентралізації на вітчизняних теренах.

Здавалося б, суперечності між унітарністю, як конституційно закріпленою формою державного устрою, та децентралізацією, як процесом і результатом перерозподілу управлінських функцій і передачі їх частини органам місцевого самоврядування, не має бути. Разом з тим, в реалізації цього процесу виникає, щонайменше, дві проблеми – зумовлені впливом і внутрішніх, і зовнішніх чинників.

Зовнішні полягають у прагненні нашого агресивного північного сусіда утримати Україну в межах свого імперського впливу. Зневажаючи міжнародне право, нехтуючи міждержавними договорами й угодами, Російська Федерація вчинила акт військової агресії проти України, анексувала частину території нашої держави. Не припиняючи воєнну підтримку сепаратистських бойових формувань на сході України, використовуючи тероризм і диверсії проти мирних жителів, РФ в інформаційному просторі через масові фальсифікації, викривлене тлумачення подій, фактів здійснює системні спроби провокації громадянських конфліктів, прагне підірвати економічний потенціал України, делегітимізувати владу.

На цьому тлі російськими засобами масової інформації, політиками й політологами нав'язується українському суспільству ідея так званої федералізації, спрямованої на деконструкцію державного устрою України. Прагнення втрутитися у внутрішні справи незалежної держави, вимагаючи внесення змін до Конституції України й упровадження «федералізації країни», демонструють і перші особи Російської Федерації [1; 2].

Дедалі частіше порушують ці питання й окремі суб'єкти вітчизняної політики. Очевидно, що питання федералізації може стати однією із дразливих тем майбутніх президентських і парламентських виборів в Україні. Адже динамічні й, на жаль, трагічні події останнього часу в Україні зумовили виникнення складного вузла суперечностей,