

УДК 352/354

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.16>

Хожило Ірина Іванівна,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0001-8532-4108

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ІМПЕРАТИВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

THE STATE SECURITY STRATEGY AND THE IMPERATIVES OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION IN THE CONDITIONS OF WAR: THE REGIONAL ASPECT

У статті досліджено діяльнісний підхід щодо стратегії забезпечення державної безпеки України в умовах дії режиму воєнного стану. Увагу приділено вивченню регіонального аспекту управління соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб. Об'єктом дослідження є Дніпропетровська область, яка прийняла найбільшу кількість внутрішньо переміщених осіб від початку збройної агресії російської федерації (2014 рік) по теперішній час. З'ясовано, що питання практичної реалізації заходів щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб впроваджуються на різних рівнях управління: міжнародному, загальнодержавному, регіональному та місцевому. Встановлено, що ефективним інструментом соціального захисту внутрішніх мігрантів на міжнародному та національному рівні управління, включно з регіональним та місцевим рівнями управління, є розробка та реалізація цільових програм. Визначено, що у Дніпропетровській області реалізується щонайменше три регіональних програми, зміст яких включає заходи щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Охарактеризовано основні напрямки реалізації міжнародної допомоги в рамках соціального захисту внутрішньо переміщених осіб на національному та регіональному рівні управління. Досліджено зміст Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014) та Указу Президента України «Стратегія забезпечення державної безпеки» (2022). Визначено, що діюча законодавча база з питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб побудована на принципах диверсифікації повноважень між суб'єктами публічного управління. Наголошено на необхідності розбудови ефективної взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадськості у розбудові ефективної системи соціального захисту внутрішньо переміщених осіб на засадах співпраці та партнерства.

Ключові слова: національна безпека, війна, органи місцевого самоврядування, публічне управління, регіон, держава.

The article examines the operational approach to the strategy of ensuring the state security of Ukraine under the conditions of martial law. Attention is paid to the study of the regional aspect of social protection management of internally displaced persons. The object of the study is the Dnipropetrovsk region, which received the largest number of internally displaced persons from the beginning of the armed aggression of the Russian Federation (2014) until now. It was found that the issues of practical implementation of measures for the social protection of internally displaced persons are implemented at different levels of management: international, national, regional and local. It has been established that an effective tool for social protection of internal migrants at the international and national levels of management, including regional and local levels of management, is the development and implementation of targeted programs. It was determined that at least three regional programs are being implemented in the Dnipropetrovsk region, the content of which includes measures for the social protection of internally displaced persons.

The main directions of implementation of international assistance within the framework of social protection of internally displaced persons at the national and regional level of administration are characterized. The contents of the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons" (2014) and the Decree of the President of Ukraine "Strategy for Ensuring State Security" (2022) were studied. It was determined that the current legislative framework for the social protection of internally displaced persons is built on the principles of diversification of powers between public administration entities. The need to build effective interaction between the state, local self-government and the public in building an effective system of social protection for internally displaced persons on the basis of cooperation and partnership was emphasized.

Key words: national security, war, local self-government bodies, public administration, region, state.

Постановка проблеми. Міжнародний імідж України як незалежної демократичної правової та соціальної держави можна охарактеризувати як усталений бренд. І навіть сьогодні, в умовах жорсткої збройної агресії з боку РФ [1], українська держава й надалі продовжує піклуватися про соціальний захист всіх без виключення груп населення. Більш того, особливої уваги в питаннях соціального захисту держава надає такій категорії населення як внутрішньо переміщені особи. Державне регулювання суспільних відносин щодо осіб, які змушені були мігрувати внаслідок збройної агресії, в організаційно-правовому плані за принципом ідентифікації таких осіб як «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) [2].

Від початку збройного конфлікту російської федерації (РФ) проти України, який триває з 2014 року і дотепер, українська держава пережила декілька хвиль масових переміщень цивільного населення у межах своєї території. Упродовж 2022 року, з розгортанням вже повномасштабної війни в Україні, за оцінками міжнародних організацій, кількісний вимір внутрішньо переміщених осіб наближається до 7 млн. [3]. Українська держава у своїй новітній історії з таким явищем зустрілася вперше, хоча й раніше переміщення людей через техногенні події зустрічались, як зазначають вітчизняні науковці, але їх масштаб був у десятки разів меншим. Прикладом може слугувати відселення жителів із забруднених територій внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Піклування про осіб, які вимушені були покинути місця свого постійного проживання у разі дії зовнішніх причин (техногенна чи природна катастрофа, гуманітарна криза, військовий конфлікт тощо) є сферою публічноуправлінської діяльності.

Українська держава визнає захист прав, свобод і законних інтересів громадян одним із пріоритетних напрямків національної безпеки. Про це зазначається у ст. 5 Стратегії національної безпеки України [4]. Також одним із стратегічних документів, який визначає основні напрямки публічного управління щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених громадян є Стратегія людського розвитку [5]. Зокрема, у документі зазначається, що розв'язання проблем ВПО повинно передбачати злагоджену та системну діяльність органів державної влади і громадянського суспільства. До першочергових проблем у цій сфері, як зазначається у документі, належать такі: невизначеність житлових перспектив (стосується насамперед відсутності власного житла), безробіття та низький рівень матеріального забезпечення ВПО. З огляду

на це, в науково-практичному напрямку сфери публічного управління та адміністрування вважаємо за необхідне провести більш ґрунтовний розгляд практичного вирішення зазначених проблем на регіональному рівні управління.

Аналіз попередніх досліджень наукової проблеми. Поява нового об'єкту управління у сфері соціальної політики України, яким з 2014 року стала категорія ВПО, обумовила значний теоретичний та практико-орієнтований інтерес серед багатьох вітчизняних дослідників. Першочергової уваги практиків та науковців потребували питання, що виникали у сфері соціального захисту, забезпечення конституційних прав, розробки напрямів соціальної політики та системи інтеграційних заходів щодо цієї цільової групи українського суспільства. Серед найбільш відомих науковців, які досліджували цей напрям, слід назвати таких, як О. Балуєва (проблеми медичного обслуговування внутрішньо переміщених осіб), Е. Лібанова (демографічний аспект), М. Кравченко та Т. Семигіна (питання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб), О. Попок (роль приймаючої громади в адаптації внутрішньо переміщених осіб), А. Солодько та багато інших [6; 7; 8]. Проте зазначена проблема й надалі залишається дуже актуальною у сфері публічного управління та адміністрування, а відтак потребує проведення подальших досліджень.

Мета дослідження передбачає здійснення аналізу діяльнісного підходу у наданні соціального захисту внутрішньо переміщеним особам в Україні (на прикладі Дніпропетровської області) та визначення подальших напрямків публічноуправлінської діяльності у цій сфері.

Основний зміст дослідження. На національному рівні право внутрішньо переміщених осіб на соціальний захист закріплено у статті 46 Конституції України [9] та статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2]. Зміст цього права для особи, яку взято на облік як ВПО, передбачає реалізацію права на житло та зайнятість, виплату пенсій та усі випадки соціального страхування (безробіття, тимчасова втрата працездатності, нещасний випадок на виробництві тощо) [2].

Представництво Міжнародної організації з міграції оприлюднило дані, що в Україні станом на 1 вересня 2022 року зареєстровано 6,9 млн переселенців або 15% усього населення країни. Найбільшу кількість переселенців, серед усіх регіонів [10], прийняла Дніпропетровщина (табл. 1).

Таблиця 1

Рейтинг областей України за кількістю прийнятих внутрішньо переміщених осіб (складено автором)

№ з/п	Назва приймаючого регіону	Кількість ВПО
1.	Дніпропетровська	11%
2.	Київська	10%
3.	Львівська	9%
4.	Полтавська	7%
5.	Вінницька	7%

На кінець листопада 2022 року на Дніпропетровщині було зареєстровано 324 103 внутрішньо переміщених осіб [11]. Особливої турботи потребують діти (76,9 тисяч) та маломобільні особи й люди категорії 60+ (72,9 тисяч). За статистикою місто Дніпро прийняло 131,4 тисячі ВПО. У м. Кривий Ріг зареєстровано 61, 4 тисячі переселенців. У Кам'янському районі взято на облік близько 35 тисяч людей. Тож особливої уваги заслуговує розгляд питання про можливість регіонів забезпечувати гарантовані державою заходи соціального захисту для внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до проблемних напрямків роботи з ВПО, які зазначені у Стратегії людського розвитку [5], розглянемо головні із них.

Забезпечення ВПО житлом. Важливо акцентувати, що від початку незаконної анексії Криму та східних областей України, інфраструктура міст та селищ області, до яких прибувала найбільша кількість ВПО, була не готова до розміщення та обслуговування такої кількості людей. Але згодом, більшість органів місцевого самоврядування області всіляко сприяла розміщенню людей. Як тимчасове житло надавалися всі можливі приміщення комунальної та державної власності (гуртожитки, готелі, санаторії, багатоквартирні будинки тощо). Велику допомогу надавали у цьому питанні міжнародні організації, з якими Дніпропетровська область активно співпрацювала з 2014 року. Так, німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) для ВПО було змонтовано 945 модулів в п'яти транзитних містечках (Дніпро, Кривий Ріг, Кам'янське, Павлоград, Нікополь). За кошти Європейського Союзу на 15 об'єктах у 8 містах (Дніпро, Кам'янське, Кривий Ріг, Нікополь, Ново-московськ, Синельникове, Жовті Води та Вільногірськ) проведено капітальні ремонти приміщень та закуплено відповідне обладнання.

В рамках реалізації проекту Офісу Ради Європи в Україні «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» (2017–2018 рр.) в територіальних громадах

області було проведено низку заходів з питань дотримання прав ВПО, захисту соціально-економічних та житлових прав, доступу до житлових програм, бізнес-інтеграції в місцеву громаду, успішний менеджмент тощо.

На даний час в області налічується понад 50 місць компактного проживання для ВПО, житлові умови в яких є задовільними. Це транзитні містечка, житлові приміщення державної та комунальної форм власності, які переважно розташовані поруч з розвинутою інфраструктурою. Крім того, за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів на умовах співфінансування (70% держбюджет та 30% місцевий бюджет), відповідно до Постанови КМУ від 04 жовтня 2017 року № 769 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України» (із змінами) (далі – Постанова КМУ № 769), у 2018 році за рахунок коштів субвенції з державного бюджету в комунальну власність м. Кривий Ріг придбано 15 двокімнатних квартир для проживання ВПО.

Також в області проводиться робота щодо можливості отримання ВПО державної підтримки на умовах співфінансування (50% держбюджет та 50% власні кошти ВПО) на придбання житла за програмою «Доступне житло». До Дніпропетровського регіонального управління «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» з 2017 року звернулися та подали документи 924 родини з числа ВПО, з них 79 сім'ї отримали державну підтримку.

З 2019 року ВПО можуть отримати довгостроковий пільговий кредит на придбання житла під 3%. У 2019 році 9 родин ВПО отримали відповідний пільговий кредит. У 2020 році фінансування не здійснювалося. В черзі на отримання підтримки, або пільговий кредит від 3% річних, або кредит зі статутного капіталу Держмолодьжитла перебуває 433 сім'ї ВПО.

Також, у 2020-2021 роках 6 родини ВПО віком до 35 років отримали довгостроковий пільгового кредит за відсотковою ставкою – 6% на придбання житла (кошти статутного капіталу Держмолодьжитла), ще 116 осіб мають намір прийняти участь у державному пільговому кредитуванні.

Надання ВПО матеріальної допомоги та підтримки. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату

житлово-комунальних послуг» (далі – грошова допомога) понад 12,0 тис. сімей в області і понад 5 тис. сімей в м. Дніпрі отримують щомісячну адресну допомогу ВПО для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг.

Упродовж 2014–2021 рр. в області забезпечено виплату грошової допомоги, на суму 1 633,38 млн грн для 18,3 тис. сімей по області та на суму 600,38 млн грн для 7,3 тис. в м. Дніпрі. Середній розмір допомоги на сім'ю ВПО по області на місяць становить 1429 грн. З березня 2022 року розмір державної допомоги для ВПО збільшився – по 3 тис. грн на кожну дитину або людину з інвалідністю та 2 тис. грн на кожну іншу особу старше 18 років. Загалом державну грошову допомогу нині отримують мешканці 10 територіальних громад Дніпропетровщини.

З 2014 року забезпечено виплату пенсії за віком 28 579 особам, що тимчасово переїхали з Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим і м. Севастополь.

З метою інтеграції та допомоги громадянам, які переселяються до Дніпропетровської області з тимчасово окупованої території України та районів проведення бойових дій, в області діє декілька програм, які включають в себе певні заходи щодо соціального захисту ВПО [12]. Це такі програми:

– регіональна цільова соціальна програма «Молодь Дніпропетровщини», одним із заходів якої є підтримка молоді з числа ВПО. Загальна сума фінансування всього заходу складає 450 тис. грн. на рік;

– регіональна міжгалузєва Програма щодо надання фінансової підтримки комунальним підприємствам (установам), що належать до спільної власності територіальних громад, сіл, селищ та міст Дніпропетровської області, на 2013–2023 роки, метою та основним завданням якої є відшкодування витрат за житлово-комунальні послуги та тимчасове проживання ВПО;

– програма зайнятості населення Дніпропетровської області на 2012–2022 роки, яка включає заходи щодо компенсації протягом першого року фактичних витрат роботодавцям (у сфері малого підприємництва та у пріоритетних видах економічної діяльності) у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у випадку працевлаштування ВПО строком на два роки. Так, у 2021 році на цей захід виділено 6 417,6 тис. грн, проте, на жаль, захід поширюється не лише на ВПО, але й на інші категорії осіб.

Питання працевлаштування ВПО. Служба зайнятості на Дніпропетровщині активно вирішує питання щодо працевлаштування ВПО, адже це питання є одним із пріоритетів в діяльності органів місцевого самоврядування на регіональному рівні. Так, з 2014 року було надано послуги з працевлаштування 10 604 особам, які виїхали з АР Крим та інших тимчасово окупованих районів, з них 5 751 ВПО – вперше призначено допомогу по безробіттю, 7 774 ВПО – надано статус безробітного, 4 040 ВПО – працевлаштовано за направленням служби зайнятості, 737 ВПО – залучено на громадські та інші роботи тимчасового характеру в період пошуку постійного місця роботи, 594 ВПО – проходили перенавчання.

До загальноосвітніх навчальних закладів області було влаштовано 4 185 учнів в числа ВПО, до дошкільних навчальних закладів – 1 136 дітей, до закладів професійно-технічної освіти – 115 учнів, до вищих навчальних закладів – 1 926 студентів.

ВПО отримують медичну допомогу та мають вільний доступ до медичного обслуговування, в тому числі психологічну, в закладах охорони здоров'я на рівні із мешканцями міста Дніпра та Дніпропетровської області, відповідно до чинного законодавства та в межах бюджетного фінансування. В умовах поглиблення медичної реформи органи місцевого самоврядування мають широке коло зобов'язань щодо організації надання медичних послуг населенню [13; 14], а в умовах воєнного стану навантаження на медичну інфраструктуру зросло в рази. З метою забезпечення доступності до медичних послуг, отримання своєчасної якісної медичної допомоги, з особами із числа ВПО підписуються декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу. Кількість підписаних декларацій про вибір лікаря із ВПО становить 6 444.

Велику допомогу органам влади та місцевого самоврядування Дніпропетровщини надавали місцеві волонтери та громадські організації. Так, надзвичайно велику роботу в обласному центрі проводить «Благодійний фонд «Допомога Дніпра».

Дніпропетровська область активно співпрацює з міжнародними організаціями, які надають допомогу ВПО. Найбільш активними партнерами у міжнародній співпраці з органами влади Дніпропетровщини виступають представники таких міжнародних організацій. За підтримки Уряду Німеччини благодійний фонд «Карітас Донецьк» відкрив у м. Дніпро Єдиний центр соціальних послуг для надання матеріальної, соціальної, психологічної та юридичної допомоги вразливим верствам населення. Також за фінансової підтримки

Уряду Німеччини у Дніпропетровській області було проведено ремонтні роботи на 5 об'єктах житла для переселенців (Кам'янське, Павлоград, Вільногірськ, Верхньодніпровськ, с. Чумаки Дніпровського району) в рамках реалізації проєкту «Сприяння розвитку соціальної інфраструктури. Український фонд соціальних інвестицій». Представництво Данської ради у справах біженців в Україні за кошти Євросоюзу і агентство допомоги і розвитку «ADRA» (Польща) організували надання грошової допомоги, а також індивідуальні гранти переселенцям для професійного навчання та розвитку підприємницької діяльності за певним переліком професій (менеджер з продажу, бухгалтер, перукар, дизайнер одягу, кухар). Представники Чеської, Словенської та Фінської організацій Товариства Червоного Хреста надавали матеріальну та гуманітарну допомогу найбільш вразливим верствам населення з числа ВПО.

Як бачимо, реалізація на практиці заходів щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб вимагає постійної та ефективної співпраці та комунікації з боку усіх суб'єктів політики: від центральних та місцевих органів влади до громадських, волонтерських і переселенських організацій з залученням представників сфери

бізнесу, міжнародних донорських структур та засобів масової інформації, а також самих набувачів соціальних послуг з числа ВПО.

Висновки. Проведений аналіз показує, що законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено доволі багато соціальних гарантій, але механізмів їх практичної реалізації законодавством чітко не прописані. На державному рівні до бюджету не закладається необхідна кількість коштів на покриття державних гарантій соціального захисту ВПО, а органи місцевого самоврядування здатні фінансувати задекларовані державою гарантії та соціальні пільги виключно в межах спроможності місцевого бюджету та за рахунок допомоги міжнародних партнерів. Отже, через існування правової ділеми та фінансового дефіциту як на рівні держави, так і на місцевому рівні, реалізація права ВПО на соціальний захист в повному обсязі на практиці виявляється дуже проблематичною. Виходом для розв'язання зазначеної проблеми є застосування програмного та проєктного підходу у публічноуправлінській діяльності на основі інтеграції фінансових ресурсів державного та місцевого бюджетів, а також інвестицій міжнародних партнерів за рахунок грантів, благодійної допомоги тощо.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/22. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
3. Офіційний сайт Міжнародної Організації з Міграції (МОМ). <https://ukraine.iom.int/uk/dani-ta-resursy>
4. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни»: указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1#Text>
5. Стратегія людського розвитку : указ Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. <https://www.president.gov.ua/documents/2252021-39073>
6. Балуєва О.В., Аракелова О.І. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб: міжнародний досвід. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=929>
7. Семігіна Т. Соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб. https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Semigina_2015_1.pdf
8. Солодько Андрій. Захист соціально-економічних прав ВПО: першочергові завдання для України. https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_IDP.pdf
9. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. : із змінами. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
10. Офіційний сайт Мінреінтеграції. <https://www.minre.gov.ua/news/kilkist-vnutrishno-peremishchenyh-osib-vpov-ukrayini-perevyshchyla-8-mln-lyudey-zvidky-y-kudy>
11. Офіційний сайт Дніпропетровської обласної ради. <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/50500/dnipropetrovschina-vzhe-prihistila-bilsh-nizh-300-tisyach-pereselenciv>
12. Регіональні програми. Дніпропетровська обласна рада. <https://oblrada.dp.gov.ua/region-programmes/>
13. Khozhylo, I et al. Local self-government in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers // TERUM. Vol. 15. Issue 2 2020. URL: <http://um.ase.ro/no152/2/pdf>
14. Рагімов Ф., Баштанник В. Формування концептуальних засад механізмів державного управління регіональним розвитком територій в умовах децентралізації. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, № 2, 2021. DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.2.3>