

**Воропай Любов Анатоліївна,**  
аспірантка кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-0677-8513

УДК 351

doi: 10.34213/ap.20.01.37

## КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО

Статтю присвячено проблемам формування й ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО. Шляхом повного та всебічного аналізу науково-аналітичної літератури та окремих положень діючого законодавства зроблено висновок, що до числа найважливіших елементів державної політики у сфері соціального захисту слід віднести: рівень їх результативності, який можна визначити на підставі співставлення наслідків реалізації державної політики та ступеня вирішення соціально-економічних проблем; цілісність механізму, який функціонує за таких елементів як економічна, соціальна, комунікативна складова, ефекту соціальної політики.

Запропоновано до критеріїв формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО віднести: критерій "достатності забезпечення необхідними ресурсами" як основоположна засада державно-регуляторної політики, а також інші критерії, які опосередковано визначають ступінь ефективної державної діяльності, наприклад справедливість забезпечуванних державою прав та гарантій; результативність та ефективність, а також здатність держави відстоювати й гарантувати права й свободи громадян.

**Ключові слова:** державне управління, соціальний захист учасників АТО, критерії державного регулювання соціальної політики, ефективність соціального захисту, критерії формування соціального захисту.

**Постановка проблеми.** Державно-політичні зміни, які відбуваються з моменту проголошення Україною незалежності, торкнулися всіх без винятку сфер суспільного та державного життя, зокрема: економічної, культурної, духовної, політичної та соціальної. Беззаперечним є той факт, що у сучасних умовах об'єктивні та суб'єктивні критерії впровадження тих чи інших заходів постають результатом якісно-нової державної стратегії. Визначальним критерієм для функціонування цілісної системи розбудови соціальної, правової й демократичної країни є ефективність відповідних соціальних інститутів, які не дивлячись на високоефективну державну політику досить по-різному знаходять своє закріплення у різних підприємствах, установах, організаціях, об'єднань громадян та, власне, кожного окремого індивіда.

Як відомо, соціальну політику держави можна розглядати за різних підходів, виокремлюючи при цьому ті особливості, що притаманні їй залежно від території поширення, напрямку реалізації, терміну дії тощо. Виходячи із доктринально-аналітичного тлумачення виявляється можливим державну соціальну політику розуміти з точки зору двох граней: як цілісну систему прийомів та заходів, яка координується та узгоджується з боку органів державної влади спрямовану на функціонування найрізноманітніших соціальних благ за рахунок відповідного бюджету, а також як комплекс взаємодіючих та взаємообумовлюючих елементів соціальної структури держави та суспільства.

Зазначені обставини набувають особливого значення в умовах існування спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур,

спрямованих на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних формувань у війні на сході України, оскільки проблематика формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників таких операцій набуває все більшого значення та осмислення, що свідчить про актуальність обраного предмету дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-прикладні аспекти досліджень реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО були предметом осмислення та опрацювання різних учених, зокрема тих, які цікавились проблемами державного регулювання соціального захисту в цілому, наприклад, А. Грін, З. Соломон, а також тих, які намагались опанувати питання забезпечення соціального захисту учасників АТО та їхніх сімей, членів сім'ї, зокрема П. Ворона, І. Грабчук, О. Кондратенко, Л. Сіньова.

Водночас питання визначення критеріїв формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО, ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики визначення критеріїв формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.

**Виклад основного матеріалу.** В рамках діяльності Міністерства соціальної політики серед пріоритетних завдань постає необхідність надання додаткових соціальних гарантій учасникам АТО, членам їх сімей, а також сім'ям, члени яких загинули або постраждали під час проведення АТО, зокрема, у частині поліпшення фінансово-матеріального стану зазначених категорій осіб, забезпечення їх потреб у соціальному обслуговуванні та психологічній підтримці, що пов'язано із зниження їх життєвого рівня та ускладнення морально-психологічного стану. Окрім того, на законодавчому рівні окремо виділені питання стосовно підтримки внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території, районів проведення антитерористичної операції, які проживають в інших адміністративно-територіальних одиницях на території України з метою їх інтегрування до міської територіальної громади, формування та підтримання ідей єдиної державності.

Особлива увага в контексті здійснення державної політики має бути спрямована на розвиток й визначення оптимальних моделей раціонального використання трудового потенціалу української держави, що гостро відчувається в умовах надзвичайно високого дефіциту державного бюджету та місцевих бюджетів, адже в першу чергу, такий трудовий потенціал має бути направлений на модернізацію системи працевлаштування осіб, які належать до соціально-незахищених верств населення, в тому числі учасників АТО. Серед іншого, до вказаних напрямків доцільно впроваджувати й такі елементи як забезпечення права на отримання освіти, покращення життєвого рівня, отримання належного медичного обслуговування, тобто забезпечити максимальне підвищення ефективності державної політики з метою підвищення рівня життя [1, с. 28].

До числа найважливіших елементів соціальної політики у вказаній сфері слід віднести: рівень їх результативності, який можна визначити на підставі співставлення наслідків реалізації державної політики та ступеня вирішення соціально-економічних проблем; цілісність механізму, який функціонує за таких елементів як економічна, соціальна, комунікативна складова, ефекту соціальної політики.

Сучасний розвиток державно-соціальних явищ та процесів у забезпеченні реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО невід'ємно пов'язаний із запобіганням падінню та покращенням рівня якості життя та добробуту населення [4, с. 28]. Істотну роль у протидії тенденції до падіння життєвого рівня відіграє набуття навичок самостійного вирішення ма-

теріальних труднощів, зміна економічної поведінки, подолання психології утриманства і патерналізму, що особливо складно по відношенню до осіб, які брали участь у військових діях. Як відомо, різні соціально-демографічні групи населення мають різні, а інколи й навіть протилежні суб'єктивні здібності й об'єктивні можливості пристосування до радикально мінливих умов існування. У різних груп неоднакові й форми такого пристосування, наприклад, значний вплив має вік, стан здоров'я, ступінь працездатності, сімейний стан, рівень і змісту загальної і спеціальної освіти, спеціальність та кваліфікація, професійна підготовка й трудовий досвід, ступінь їх відповідності вимогам, що пред'являються в процесі їх життєдіяльності. Процес самостійного пристосування проявляється досить різноманітно, наприклад, у вигляді згадуваних феноменів продовження роботи після закінчення участі в АТО, участі окремих осіб у процесах фінансового накопичення та ін. Наведені, а також аналогічні форми активного і пасивного, прямого і непрямого протистояння тенденції до падіння життєвого рівня, в тому числі на індивідуальній основі, набувають широкого поширення, але за відсутності підтримки держави їх значення не набувають бажаних результатів [6, с. 114].

Високий рівень диференціації доходів, стрімке падіння життєвого рівня неоднаково впливає на різні верстви населення. У провідних країнах світу зазначеної проблеми не має в силу того, що держава усуває проблему диференціації доходів у процесі перерозподільної діяльності на законодавчому рівні. Посилення диференціації доходів є проявом того, що згладжування надмірних соціальних відмінностей не стало метою української державної політики, фактично ж, державна влада, стоїть на позиціях невтручання в цій сфері, можливості перерозподілу доходів використовуються лише у незначній мірі.

Відповідно до Концепції державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримуванні збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 р. затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 475-р, констатовано, що здійснення більшості заходів, спрямованих на формування в державі сучасної системи реабілітації та реадaptaції, потребує узгодженого програмного підходу та координації в рамках єдиного програмного документа, який би забезпечив системність та спрямування на досягнення єдиної мети діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, міжнародних організацій, що, зокрема, забезпечило б і більш ефективне використання коштів, які спрямовуються на удосконалення системи реабілітації та реадaptaції органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [5].

До основних причин виникнення такої ситуації Кабінетом Міністрів України віднесено: недосконалість законодавства і відсутність системності в правовому регулюванні питань реабілітації та реадaptaції учасників; відсутність системності під час організації процесів реабілітації та реадaptaції; відсутність практики і стандартів комплексної, зокрема ранньої, реабілітації учасників; відсутність практики кількісного та якісного оцінювання ефективності реабілітаційного та адаптаційного процесів; неефективність надання соціальних послуг учасникам та членам їх сімей, у тому числі дітям, через діючу систему соціальних служб, недостатнє кадрове забезпечення таких служб, зокрема спеціально підготовленими кадрами; обмеженість практики застосування мультидисциплінарних команд у системі охорони здоров'я; звужене розуміння серед фахівців та в суспільстві загалом поняття "психічного здоров'я", що призводить до заміни психологічної допомоги психіатричною (фармакологічною)

допомогою або неврологічним лікуванням; відсутність організованої практики надання реабілітаційних послуг пацієнтам в гострому періоді; відсутність єдиної системи державних стандартів і протоколів надання психологічної допомоги; невідповідність реабілітаційних установ сучасним міжнародним вимогам до закладів такого типу; недостатня кількість фахівців реабілітаційних спеціальностей, відсутність затверджених стандартів підготовки таких фахівців; відсутність ліцензування фахівців, що надають послуги з реабілітації та реадптації, цілісної системи адміністрування потреб учасників; відсутність практики адресного державного фінансування потреб конкретних учасників в лікувальних і реабілітаційних послугах за принципом “гроші ходять за людиною” [5].

Якщо порівнювати практику реабілітації осіб, які брали участь у бойових діях на рівні міжнародного досвіду, слід наголосити, що ефективні системи організації надання реабілітаційних і соціальних послуг населенню, зокрема ветеранам, вибудовуються та функціонують на таких принципах: простота і ефективність організації та управління; прозорість і публічність; індивідуальний підхід та оцінка результатів; рівність можливостей вибору реабілітаційних послуг; відповідність організації процесу реабілітації до фізіологічних і психологічних етапів виходу людини з кризи; використання особистісного потенціалу кожного ветерана.

В Україні на законодавчому рівні визначено, що застосування означених принципів пов'язано із комплексом таких ідей й позицій як: відповідальність держави за відновлення фізичного та психічного здоров'я учасників; створення умов для психологічної реабілітації членів сімей учасників, у тому числі дітей; запровадження цілісної системи ефективної реадптації учасників; використання успішного світового досвіду адміністрування реабілітаційних послуг та послуг з реадптації, що надаються учасникам; конструктивна взаємодія учасників, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та міжнародних організацій; мотивація учасників до активної участі у процесах реабілітації та реадптації; залучення громадськості до виконання.

На думку О. Кондратенко, враховуючи сучасні виклики у сфері соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, ефективність державного регулювання залежить від ресурсного забезпечення. Автор стверджує, що мова йде не лише про фінансово-економічну сторону питання. Аргументуючи власну позицію, вчений зазначає, що прийняття будь-якого нормативно-правового акту чи створення (модернізація) окремої інституції без ресурсного забезпечення у достатньому обсязі, не приносить бажаного результату (якісних змін) в означеній сфері [2, с. 38].

Саме критерій “достатності забезпечення необхідними ресурсами” має бути основоположним аспектом формування та визначення ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО й вклучати: науковий, кадровий, фінансовий, економічний, матеріальний, інформаційний, комунікаційний рівень. Окреслені аспекти мають повноцінно функціонувати як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Наприклад, за інформацією, яка міститься в Єдиному реєстрі учасників АТО за станом на січень 2020 р., нараховується близько 380 тис. осіб, які захищали незалежність, суверенітет й територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в АТО.

Виходячи із концептуальних функцій соціального захисту, прямо та опосередковано формується фінансово-економічний механізм державного регулювання, до складу якого входять: фінансове забезпечення, дотації, пільги, привілеї та преференції, інші соціально-економічні умови [3, с. 11].

До інших критеріїв здійснення державної політики у сфері соціального захисту слід віднести коректність державної політики, яка має базуватись на таких умовах:



– справедливість забезпечуваних державою прав та гарантій, окремих пільгових й дотаційних умов на засадах справедливості по відношенню до кожного громадянина. Варто зазначити, що різні науковці досить по-різному визначають поняття “справедливість”, що породжує певні труднощі в оцінюванні самої політики, наприклад у представленні одних – справедливість отожднюється з рівністю і передбачає, обов’язок державної влади та проваджуваної політики однаково ставитись до всіх громадян й кожному надавати соціальні блага в рівних кількостях, на думку інших – справедливість означає, щоб кожному громадянину віддавали пропорційно його заслугам або відповідно до його внесків. Отже, поняття справедливості охоплює і однакове ставлення до громадян, і нагороду по заслугах (пропорційно внеску в спільну справу), і відгук на їхні потреби і потреби. Значною мірою багато аспектів дистрибутивної політики (наприклад, системи пенсійного забезпечення, соціального і медичного страхування) можуть являти собою якусь комбінацію цих критеріїв;

- результативність та ефективність як основоположні засади діяльності;
- здатність держави відстоювати й гарантувати права й свободи громадян.

Відносно результатів політичного курсу за даних обставин, формується якісно-нова система переваг: головними благами для кожного громадянина є економічний добробут, якість життя, особиста безпека. У кожному конкретному випадку для індивіда актуальні всі види соціально-політичних благ та гарантій.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, до числа найважливіших елементів державної політики у сфері соціального захисту слід віднести: рівень їх результативності, який можна визначити на підставі співставлення наслідків реалізації державної політики та ступеня вирішення соціально-економічних проблем; цілісність механізму, який функціонує за таких елементів як економічна, соціальна, комунікативна складова, ефекту соціальної політики.

До критеріїв формування й ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО слід віднести: критерій “достатності забезпечення необхідними ресурсами” як основоположна засада державно-регуляторної політики, а також інші критерії, які опосередковано визначають ступінь ефективної державної діяльності, наприклад справедливість забезпечуваних державою прав та гарантій; результативність та ефективність, а також здатність держави відстоювати й гарантувати права й свободи громадян.

Методичні рекомендації та правила впровадження окремих елементів державної політики, а також їх ефективність мають стати наступними предметами науково-дослідної роботи у зазначеній сфері.

#### Список використаних джерел

1. Дмитренко Ю. П. Соціально-правовий захист співробітників правоохоронних органів – учасників проведення АТО. *Забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (Харків, 27 трав. 2016 р). Харків : Право, 2016. Вип. 7. С. 26–29.
2. Кондратенко О. О. Державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 280 с.
3. Кравченко М. В. Основні проблеми соціального захисту учасників АТО. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 11-12. С. 36–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_11-12\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_7) (дата звернення: 11.02.2020).
4. Крпельницька С. О., Солоджук Т. В. Формування системи соціального забезпечення осіб, які постраждали від АТО в Україні. *Фінансові послуги. Всеукр. наук.-аналіт. журн.* 2016. № 5 (119). С. 27–31.
5. Про схвалення Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Лугань

ській області, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 475-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 59. С. 124.

6. Сінова Л. М. Правове регулювання соціального захисту учасників АТО. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. Вип. 6. С. 113–116.

**Voropay L. A.,**

Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-0677-8513

## CRITERIA OF FORMATION AND EFFICIENCY OF REALIZATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF PARTICIPANTS IN THE ANTITERRORIST OPERATION

Article are devoted to problems of formation and efficiency of realization of state policy in the sphere of social protection of participants of ATO. By the full and comprehensive analysis of scientific and analytical literature and separate provisions of the current legislation, the conclusion is drawn that in number of the major elements of state policy in the sphere of social protection it is necessary to carry: level of their effectiveness which can be defined on the basis of comparison of consequences of realization of state policy and degree the solution of social and economic problems; integrity of the mechanism which functions at such elements as economic, social, communicative orientation, effect of social policy. It is installed separately that practice of rehabilitation of persons who were involved in fighting at the level of the international experience should be noted that the effective systems of the organization of rendering rehabilitation and social services to the population, in particular to veterans, are built and function on the following principles: simplicity and efficiency of the organization and management; transparency and publicity; individual approach and assessment of results; equal opportunities of the choice of rehabilitation services; compliance of the organization of process of rehabilitation to physiological and psychological stages of an exit of the person from crisis; use of personal potential of each veteran.

The author it is offered in the sphere of social protection of participants of ATO to refer to criteria of formation and efficiency of realization of state policy: Criterion of “sufficiency of providing with necessary resources” as a fundamental ambush of state regulatory policy and also other criteria which indirectly define extent of effective state activity, for example justice of the rights and guarantees provided with the state; effectiveness and efficiency and also ability of the state to defend and guarantee the rights and freedoms of citizens.

It is defined that the methodical recommendations and rules of introduction of separate elements of state policy and also their efficiency have to become the following objects of research work in the specified sphere.

**Keywords:** public administration, social protection of participants in the antiterrorist operation, criteria of state regulation of social policy, efficiency of social protection, criteria of formation of social protection.

### References

1. Dmytrenko, U.P. (2016). Sotsialno-pravoviy zakhyst spivrobotnykiv pravookhoronnykh orhaniv – uchasnykiv provedennia ATO. *Zabezpechennia operatyvno-sluzhbovoi diialnosti: aktualni problemy ta shliakhy ikh vyrishennia*: mater. postijno diuchoho nauk.-prakt. seminaru (Kharkiv, 27 trav. 2016 r). Kharkiv: Pravo, 7, 26–29 [in Ukrainian].

2. Kondratenko, O.O. (2019). Derzhavne rehuliuвання sotsialnoho zakhystu uchasnykiv antyterrorystychnoi operatsii ta chleniv ikhnikh simej. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

3. Kravchenko, M.V. (2015). Osnovni problemy sotsialnoho zakhystu uchasnykiv ATO. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 11–12, 36–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_11-12\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_7) [in Ukrainian].

4. Kropelnytska, S.O., Solodzhuk, T.V. (2016). Formuvannia systemy sotsialnoho zabezpechennia osib, iaki postrazhdaly vid ATO v Ukraini. *Finansovi posluhy. Vseukr. nauk.-analit. Zhurnal*, 5 (119), 27–31 [in Ukrainian].

5. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy z fizychnoi, medychnoi, psykholohichnoi reabilitatsii i sotsialnoi ta profesijnoi readaptatsii uchasnykiv antyterrorystychnoi operatsii ta osib, iaki braly uchast u zdzijsnenni zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbrojnoi ahresii Rosijskoi Federatsii v Donetskij ta Luhanskij oblastiakh, zabezpechenni ikh zdzijsnennia, na period do 2022 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.07.2017 r. № 475-r. (2017). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy. Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 59, art. 124 [in Ukrainian].

6. Sinova, L.M. (2016). Pravove rehuliuвання sotsialnoho zakhystu uchasnykiv ATO. *Yurydychnyj naukovyj elektronnyj zhurnal*. 6, 113–116 [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 28.02.2020 р.