

## ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПЕРІОД COVID-19 З АДАПТАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ

### STATE SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY OF THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION IN THE PERIOD COVID-19 ON ADAPTATION OF THE POPULATION IN MODERN CONDITIONS EPIDEMIOLOGIST

У країнах Європейського Союзу вже понад десять років реалізуються програми державної цільової допомоги працівникам у вигляді доплат до їхньої заробітної плати в разі її зниження під впливом негативних економічних чинників. В Україні такі механізми ще не досить опрацьовані та потребують розвитку, зокрема й з урахуванням специфіки нашого ринку праці й високого рівня неформальної зайнятості. Уведення в Україні такого механізму підтримки працівників у період зниження їхньої заробітної плати дозволило б посилити адресність наданої соціальної допомоги та знизити гостроту проблеми бідних, які працюють.

Значна частина коштів, наданих заходами підтримки населення, була пов'язана з підвищенням розмірів наявних соціальних допомог і введенням нових соціальних виплат, важливим напрямом стала підтримка безробітних громадян. Значна частина заходів щодо підвищення і введення додаткових соціальних виплат стосувалася підтримки безробітних громадян, оскільки у зв'язку із припиненням діяльності багатьох організацій істотна частка населення втратила роботу. Водночас не всі особи, які втратили трудовий заробіток, змогли отримати соціальну підтримку. Самозайняті особи, працівники, зайняті раніше неофіційно, а також працівники, які під тиском керівництва були змушені написати заяву про звільнення з роботи за власним бажанням і повністю втратили заробіток, не могли розраховувати в разі звернення у службу зайнятості на отримання допомоги по безробіттю.

Окрім того, працівники, відправлені роботодавцем у відпустку без збереження заробітної плати, також не змогли отримати соціальну підтримку. Це призвело до того, що такі групи населення відчували істотне зниження своїх доходів. Неформально зайняті працівники, працівники сфер будівництва, роздрібною торгівлі та персональних послуг, а також працівники-мігранти з більшою силою відчули негативний вплив кризи, спричиненої поширенням COVID-19, але іншим значущим напрямом підтримки стала допомога сім'ям з дітьми. Водночас частка зайнятих віддалено на постійній основі залишається більш-менш постійною.

В Україні дані щодо віддаленої роботи обмежені, проте згідно з репрезентативними опитуваннями населення, частка зайнятих у дистанційному режимі роботи близька до рівня інших країн Східної Європи і практично не змінювалася протягом останнього десятиліття. Віддалена зайнятість внутрішньо неоднорідна і поділяється на дві форми: постійну, коли працівникові в рамках трудових відносин надається виділеного робочого місця, та гібридну, коли робота з дому поєднується з роботою в офісі. У більшості країн переважає остання, причому завдяки поширенню нових технологій та зміні управлінських практик частка тих, хто працює в

такому режимі, зросла у країнах Європейського Союзу практично удвічі.

**Ключові слова:** державна політика, адаптація населення, соціально-гуманітарна сфера, віддалена зайнятість, епідеміологічні впливи, COVID-19.

For more than 10 years, the European Union has been implementing programs of state targeted assistance to employees in the form of surcharges to their wages in the event of its reduction under the influence of negative economic factors. In Ukraine, such mechanisms are still insufficiently developed and require development, including taking into account the specifics of our labor market and the high level of informal employment. The introduction of such a mechanism in Ukraine to support workers in the period of declining wages would increase the targeting of social assistance and reduce the severity of the problem of the working poor.

A significant part of the funds provided by support measures was related to increasing the amount of existing social benefits and the introduction of new social benefits, an important area was the support of unemployed citizens. Much of the measures to increase and introduce additional social benefits concerned the support of unemployed citizens, as a significant proportion of the population lost their jobs due to the closure of many organizations. At the same time, not all people who lost their jobs were able to receive social support. Self-employed people, formerly informal workers, as well as workers who, under pressure from management, were forced to apply for voluntary redundancy and completely lost their earnings, could count on unemployment benefits when applying to the employment service.

In addition, workers sent by the employer on unpaid leave were also unable to receive social support. As a result, such groups experienced a significant decline in their incomes. Informally employed workers, construction workers, retailers and personal workers, as well as migrant workers, were more affected by the crisis caused by the spread of COVID-19, but another important area of support was helping families with children. At the same time, the share of those employed remotely on a permanent basis remains more or less constant.

In Ukraine, data on remote work are limited, but according to representative opinion polls, the share of remote workers is close to that of other Eastern European countries and has remained virtually unchanged over the past decade. Remote employment is internally heterogeneous and is divided into two forms: permanent, when the employee is not provided with a dedicated job in the employment relationship, and hybrid, when working from home is combined with work in the office. In most countries, the latter predominates, and due to the spread of new technologies and changes in management practices, the share of those working in this mode has almost doubled in the EU.

**Key words:** state policy, population adaptation, social and humanitarian sphere, remote employment, epidemiological influences, COVID-19.

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.26.8>

**Парубчак Г.Б.**

аспірантка

Інститут державного управління  
Чорноморського національного  
університету імені Петра Могили

**Постановка проблеми в загальному вигляді з важливими науковими і практичними завданнями.** На відміну від попередніх соціально-економічних криз в Україні у 2008–2009 і 2014–2015 рр., під час кризи, пов'язаної з поширенням COVID-19, найбільш істотно погіршилося матеріальне становище не таких традиційно вразливих груп населення, як сім'ї з дітьми і пенсіонери, а осіб у працездатному віці, які не мають дітей, зокрема й молодих людей до 25 років, які досить часто працюють неформально, без оформлення трудових договорів, переважно у сфері торгівлі, туристичного, готельного бізнесу – тих галузей, які істотно постраждали в період пандемії COVID-19. Пандемія коронавірусу підкреслила важливість підвищення ефективності системи соціальної підтримки населення внаслідок цифровізації та посилення адресності наданої допомоги [6]. Для адаптації населення більшість уведених під час карантинних обмежень соціальних виплат надавалися без урахування актуальних доходів заявників, з огляду на поточний стан.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми.** Розрахунки, проведені Дослідницьким центром Європейської комісії, показали, що під впливом поширення COVID-19 еквівалентні наявні доходи населення в середньому у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) могли скоротитися за підсумками 2020 р. на 3,6% порівняно із 2019 р., проте за відсутності заходів підтримки зниження було б більш істотним і становило б 5,9%. Як було зазначено раніше, пандемія більшою мірою негативно вплинула на доходи найменш забезпечених домогосподарств. Надання підтримки найменш забезпеченим домогосподарствам дозволило не допустити зростання прибуткової нерівності, за відсутності підтримки коефіцієнт, що відображає прибуткову нерівність, збільшився б у середньому у країнах ЄС на 3,3%. Однак унаслідок надання заходів підтримки найменш забезпеченим домогосподарствам прибуткова нерівність за підсумками 2020 р. у середньому по країнах ЄС навіть скоротилася (коефіцієнт зменшився на 1%).

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Масовий перехід на віддалену зайнятість вимагає поглибленого аналізу, оскільки це явище є унікальною особливістю та, імовірно, вплине на світовий ринок праці в довгостроковій перспективі, однак треба зазначити, що дистанційна форма зайнятості не є абсолютно новим явищем на ринку праці [4]. Особливу увагу під час удосконалення сис-

теми соціального захисту необхідно приділити підвищенню доступності соціальних послуг, збільшенню охоплення найбільш уразливих груп населення соціальною підтримкою і підвищенню адекватності розмірів наданої соціальної підтримки.

Багато самозайнятих і неофіційно зайнятих працівників у разі втрати роботи могли отримати допомогу по безробіттю лише в мінімальному розмірі. Загалом можна відзначити, що в Україні відсутня комплексна система соціальної підтримки малозабезпечених громадян, що гарантує їм мінімально необхідний рівень доходів і сприяє їхній зайнятості. Таким інструментом могла б стати адресна допомога, надавана на умовах соціального контракту з урахуванням нужденності малозабезпеченим домогосподарствам у розмірі дефіциту їхнього доходу на сучасному етапі.

**Мета статті** полягає в теоретичному обґрунтуванні використання досвіду європейських країн у реалізації державної соціально-гуманітарної політики щодо адаптації населення внаслідок карантинних обмежень під час COVID-19.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Пандемія COVID-19 призвела до масового переходу робітників на дистанційний режим роботи. Згідно з онлайн-опитуванням, проведеним у країнах ЄС, до середини літа 2020 р. третина найманих працівників були зайняті тільки з дому, ще 14% використовували більш гнучкий підхід, поєднуючи роботу як удома, так і з інших місць. Цілком можливо, що частки тих, хто працював із дому в розвинених країнах, у першу хвилю пандемії були дещо завищені, оскільки опитування проводилися через Інтернет. В Україні, як і в усьому світі, відбулося різке зростання популярності дистанційної зайнятості, як показують дані обстежень, що перейшли на віддалену роботу в усьому світі, зокрема і в Україні, – це люди з вищою освітою та високими трудовими доходами.

Значно вища частка працюючих дистанційно в містах, навіть у сільській місцевості спостерігається приріст цієї категорії працівників, опитування не знайшли значних статистичних відмінностей між чоловіками та жінками стосовно праці дистанційно. Розміри організації виявилися слабко пов'язаними з імовірністю відходу на віддалену зайнятість, загалом порівняння особливостей масового переходу на дистанційну роботу в Україні та країнах ЄС показує значну схожість, єдиний виняток – працівники державної служби, які в Україні продовжували працювати в офісах,

на відміну від колег із країн ЄС [2]. Водночас перехід на віддалену зайнятість насамперед був можливий у працівників освіти, науки, інформаційних технологій, зв'язку, фінансової та страхової діяльності, культури, спорту, організації дозвілля.

Нижча частка тих, хто перейшов на віддалену зайнятість, серед працівників силових структур, охорони здоров'я, ресторанного та готельного бізнесу. Незважаючи на зміну масштабів дистанційної зайнятості, основна відмінність цього режиму від раннього періоду полягає в місці розташування. Віддалена робота спочатку передбачала роботу з будь-якого місця поза місцезнаходженням роботодавця, але в період пандемії COVID-19 практично цілком обмежується роботою з дому. Це створює додаткові проблеми для працівників, пов'язані з наявністю простору для роботи, відсутністю доступу до інтернету або поганою якістю зв'язку, які можна уникнути за можливості працювати в інших місцях: кафе, парках та інших громадських місцях, закритих на карантин.

Багато професій і раніше в окремих компаніях переводилися на повністю віддалений або комбінований режим роботи, наприклад аналітики, дизайнери, інші високооплачувані фахівці та топ-менеджмент. Зареєстровані самозайняті особи і підприємці отримали підтримку у Франції, Німеччині, Греції, Італії, Новій Зеландії. Окрім того, у деяких країнах уживалися заходи для підтримки неформально зайнятих працівників. Так, наприклад, у Непалі працівникам неформального сектору, які втратили роботу через епідеміологічну кризу, надається можливість брати участь у проєктах громадських робіт або отримувати 25 % від денної заробітної плати, якщо вони вирішать не брати участі у громадських роботах [7]. Надання додаткових заходів підтримки вразливим групам населення допомогло скоротити масштаби падіння їхніх наявних доходів.

Проведені Дослідницьким центром Європейської комісії розрахунки показали, що рівень бідності та соціальної незабезпеченості у 2020 р. в середньому по країнах ЄС зріс на 1,8%. Однак за відсутності заходів соціальної підтримки зростання рівня бідності було б більш значним і становило б 4,6%. Заходи, що вживаються для підтримки, найбільш істотно вплинули на зниження бідності в таких країнах, як Німеччина (без заходів підтримки зростання рівня бідності у процентних пунктах було б більше у 8 разів), Австрія (у 5 разів), Люксембург (у 4 рази), Франція і Латвія (утричі). В Україні запроваджено цілий комплекс додаткових заходів підтримки насе-

лення, спрямований на зниження негативних наслідків пандемії COVID-19.

Зокрема, були введені додаткові соціальні виплати для населення, підвищено розміри окремих соціальних виплат, уведено стимулюючі виплати для деяких категорій працівників. Також було здійснено автоматичне продовження окремих соціальних виплат і документального підтвердження соціальних статусів, спрощена процедура отримання деяких соціальних послуг. Це полегшило доступ сімей до таких заходів підтримки, як щомісячні виплати у зв'язку з народженням першої і другої дитини, субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, безкоштовні соціальні послуги.

У більш уразливому становищі опинилися сім'ї, які мають лише дітей шкільного віку, оскільки такі родини отримали менший обсяг допомоги, хоча в умовах ситуації, що склалася, могли також перебувати в підвищених ризиках бідності [5]. Продовження надання соціальної допомоги і документального підтвердження соціальних статусів, що дозволяють отримувати соціальні виплати, дозволило не допустити суттєвого погіршення матеріального становища окремих соціально вразливих категорій громадян.

Зростання дистанційної зайнятості в розвинених країнах спостерігалось останні кілька десятиліть і є проявом змін ринку праці, спричинених поширенням нових технологій. Такі зрушення і загалом майбутнє роботи та трудових відносин активно обговорюються експертами й аналітиками останні 5–10 років. У 2019 р. 16% усіх найманих працівників у ЄС були зайняті віддалено на постійній основі або поєднували цю працю з роботою з офісів. Причому рівень віддалено зайнятих варіювався від 1–3% у країнах Східної та Південної Європи (Болгарія, Румунія, Італія) до 25–37% у країнах Північної Європи (Швеція, Нідерланди, Фінляндія, Данія).

Можна виділити лише дві групи професій, які відносно легко перенесли віддалену зайнятість, але перейшли на неї в результаті пандемії COVID-19. З одного боку, це адміністративний персонал, секретарі, різні професії, пов'язані з паперовою роботою та документообігом. З іншого боку, учителі та викладачі, які, хоч і до пандемії COVID-19 частково працювали з дому, під час карантинних обмежень перейшли в багатьох розвинених країнах на цілком дистанційний формат [1]. Очевидно, що після закінчення пандемії COVID-19 можна буде очікувати більшого поширення віддалених форм зайнятості, ніж це було раніше.

У цих умовах аналіз особливостей віддаленої зайнятості в період пандемії COVID-19

дозволяє пролити світло на ті зміни, які чекають на ринок праці надалі. Існують чинники, які позитивно і негативно впливають на продуктивність дистанційної діяльності. До позитивних чинників відносять зростання задоволеності від роботи та поліпшення балансу між роботою й особистим життям, зниження тимчасових та грошових витрат на транспорт, для деяких співробітників – відсутність зовнішніх впливів, що відволікають від роботи. До негативних відносять широкий набір чинників, пов'язаних із тим, що домашні умови часто не пристосовані для роботи, ускладнена комунікація з колегами, керівництвом, клієнтами, ускладнений контроль за підлеглими.

Загалом, віддалена зайнятість найбільше підходить для проєктної роботи, яка не потребує постійних контактів з іншими людьми. Опитування працівників показують, що найбільш зручним режимом роботи для більшості населення різного віку є гібридний. З погляду роботодавця, гібридний режим роботи несе найбільші витрати, оскільки потребує збереження витрат, пов'язаних із забезпеченням офісних робочих місць водночас зі зниженням ефективності контролю за дистанційним працівником [3]. Вихід полягає в переході від закріпленого за кожним працівником власного робочого місця до гнучкої організації офісного простору, що вимагатиме значних початкових вкладень, тому такий перехід активно реалізуватиметься в компаніях галузей із високою середньою заробітною платою.

**Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень у даному напрямі.** Зарубіжний досвід показує, що створення соціального реєстру населення дозволить оперативно визначити групи осіб, які потребують підтримки, спростить їхній доступ до отримання допомоги, підвищить охоплення соціальною підтримкою вразливих груп. Надання соціальної допомоги на основі потреб заявників могло б підвищити ефективність надання соціальної підтримки і скерувати більший обсяг коштів на підтримку найменш забезпечених сімей. Однак системи визначення потреби й обліку доходів сімей в Україні поки не опрацьовані достатньою мірою, що не дозволяє оперативно врахувати зміну матеріального становища заявників і проводити в автоматичному режимі звірку відомостей про заявників та членів їхніх сімей.

Пандемія COVID-19 підкреслила також важливість удосконалення заходів підтримки, спрямованих на підвищення доходів низькооплачуваних працівників, скорочення ризиків бідності серед працюючих та ризиків бідності серед сімей із дітьми. Якщо безробітні громадяни могли отримати підтримку у вигляді допомоги з безробіття в разі реєстрації у службі зайнятості, то працівники, що не були звільнені, але заробітна плата яких істотно скоротилася, не могли розраховувати на додаткові заходи соціальної підтримки. Такі працівники могли отримати тільки виплати на дітей, і то за умов, якщо вони мали дітей певного віку, тому сім'ї із працівниками, заробітна плата яких значно знизилася протягом року, відчували суттєві ризики бідності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Власик Л. Європейська рамкова основа для дій з організації інтегрованого надання послуг охорони здоров'я: зміст, цілі та напрями. *Реабілітація та паліативна медицина*. 2017. № № 1–2. С. 24–28.
2. Деякі питання реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF> (дата звернення: 19.08.2020).
3. Лаврентій Д. Механізм державно-приватного партнерства у процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 20 с.
4. Семигіна Т. Транснаціональна демократія і охорона громадського здоров'я. *Політичний менеджмент*. 2011. № 6. С. 129–136.
5. Семигіна Т. Нова парадигма охорони здоров'я – виклик для України чи можливість для політичної модернізації? *Магістеріум. Політичні студії*. 2014. Вип. 58. С. 35–38. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Semigina\\_2014\\_4.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Semigina_2014_4.pdf) (дата звернення: 24.07.2020).
6. Співак М. Державна політика здоров'я збереження: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Логос, 2016. 536 с. URL: <http://idpnap.org.ua/files/spivak-mv-derjavna-politika-zdorov> (дата звернення: 02.11.2021).
7. Чепелевська Л., Рудницький О. Середня очікувана тривалість життя як критерій медико-демографічної ситуації в Україні. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2014. №. 2. С. 39–43.