

*Ляшевська О.І., к.н. держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-1469-4141*

Liashevskia O., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and organization in the field of civil protection, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ANALYSIS OF STATE REGULATION ON THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES UNDER MARTIAL LAW

У статті проаналізовано особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану. Доведено, що військові дії впливають на соціальну роботу в Україні, зокрема її актуалізацію у зв'язку з потребою більшої кількості людей у соціальних послугах, особливо внутрішньо переміщених осіб. Ефективним вирішенням складних завдань, що постають у зв'язку з викликами воєнного стану, є співпраця органів державної влади, громад, представників громадянського суспільства та волонтерських організацій. Загалом, під час воєнного стану державне управління переорієнтовується на такі функції, як прогнозування, планування, бюджетування та забезпечення реалізації національних стратегій і планів. Це сприяє ефективному управлінню сектором безпеки і оборони, захисту держави та розвитку держави в умовах постійних загроз.

Ключові слова: державне регулювання, соціальні послуги, надання соціальних послуг, війна, воєнний стан.

The article analyzes the peculiarities of providing social services under martial law. It is proved that military actions affect social work in Ukraine, in particular its actualization due to the need of more people for social services, especially internally displaced persons. Cooperation between public authorities, communities, representatives of civil society and volunteer organizations is an effective solution to the complex tasks posed by the challenges of martial law. In general, during martial law, public administration is reoriented to such functions as forecasting, planning, budgeting and ensuring the implementation of national strategies and plans. This contributes to the effective management of the security and defense sector, protection of the State and development of the State in the face of constant threats.

Keywords: public administration, social services, provision of social services, war, martial law.

Постановка проблеми. Воєнний стан – це надзвичайно складний період для всіх суспільств, державних інституцій та всіх сфер суспільного життя. Його основними особливостями стали накопичення ресурсів для відбиття воєнної загрози та трансформація адміністративної системи. Організація роботи державних службовців, захист їхніх прав і законних інтересів та створення безпечних умов для виконання ними професійних обов'язків у воєнний час виявилися досить складним завданням. У цьому контексті підвищення ефективності державного управління та реалізація антикризових заходів стали новими і важливими завданнями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління в Україні досліджувалися у низці праць науковців. А. Бабич, Т. Безверхнюк, З. Бурик, В. Дзюндзюк, М.Іжа, Л.Курносенко, Н. Сапа, І. Сенча, Т. Сивак, В. Шпачук.

Учені М. Іжа та Л. Курносенко у своїх роботах, навіть у кризові часи адміністративна система продовжує виконувати свої функції, а стійкість державних інституцій державні інститути, демонструючи свою міцність. Автори вважають, що подальшому підвищенню ефективності державного управління сприятиме дотримання принципу послідовності розпочатих реформ. Для цього необхідна децентралізація влади, залучення громадянського суспільства до процесу формування та реалізації державної політики, розвиток людського капіталу у сфері державних послуг.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз впливу воєнних дій на ефективність державного управління в Україні.

Ефективність державного управління оцінюється як загальна характеристика потенційних і фактичних результатів виконання його функцій. Основою державного управління є впорядкування та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності.

Заходи які здійснені в Україні для підвищення ефективності адміністративних структур це зміцнення обороноздатності України шляхом збільшення чисельності персоналу у військовому та оборонному секторах, посилення міжнародного співробітництва з метою забезпечення національної безпеки та переорієнтація адміністративної системи на пріоритетність військових потреб в оборонній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Організація роботи державних службовців, захист їхніх прав і законних інтересів та створення безпечних умов для виконання ними своїх професійних обов'язків є надзвичайно складним завданням в умовах воєнного стану. Однак, якщо є можливість забезпечити функціонування установ та створити безпечні умови праці, державні службовці повинні продовжувати свою діяльність та реалізовувати державну політику в рамках норм, встановлених законодавством [4].

Ефективність адміністративної системи слід розглядати як ком-

плексну характеристику потенційних і фактичних результатів її функціонування та ступеня відповідності отриманих результатів цілям і завданням розвитку [5]. В Україні процес державного управління постійно трансформується, адаптується до тенденцій воєнного стану та євроінтеграції.

Однією з основних функцій державного управління є регулювання та вдосконалення форм і методів управління. У демократичній державі це означає реалізацію Стратегії сталого розвитку та захист прав і свобод людини. Державне управління в Україні характеризується низкою недоліків, серед яких такі:

- проблеми з людськими ресурсами;
- недостатній кадровий потенціал;
- низький рівень прозорості та відкритості;
- нечіткі межі між політичною та адміністративною сферами;
- недосконалість механізмів політичного та адміністративного контролю [3, с. 139].

Усі ці фактори є деструктивними для створення ефективної адміністративної системи, і їх усунення залишається актуальним навіть в умовах воєнного стану в Україні. Воєнний стан вніс багато недоліків і застарілих підходів у системі національної безпеки України, яка була організована за часі в незалежності. Одним з головних недоліків цієї системи є неготовність української влади до такого розвитку подій, а також її неефективна діяльність щодо запобігання поширенню агресії на територію України та її оборони і воєнного стримування. Одним із нових підходів до підвищення ефективності та ролі органів державної влади у забезпеченні національної безпеки є милітаризація, яка має позитивний вплив на всю систему національної безпеки України: з 2014 року розпочато процедуру милітаризації органів державної влади, а повномасштабна агресія Російської Федерації у 2022 році надала нові можливості для запобігання [1, с. 65]. Особливе значення інформаційна політика має для Збройних Сил України, оскільки вона безпосередньо впливає на спроможність та ефективність військових операцій.

Для посилення інституційної стійкості органів державної влади в контексті забезпечення національної безпеки України важливими є такі кроки:

- завершення підготовки та впровадження стратегічного оборонного бюлетеня;
- впровадження концепції інституційної стійкості;
- розробка оптимальної моделі територіальної оборони у відповідь на сучасні виклики та загрози;
- проведення організованих міжвідомчих навчань і тренувань із залученням сил територіальної оборони, резервістів, цивільного населення

та діючих військовослужбовців;

- створення механізмів участі громадянського суспільства у забезпеченні національної безпеки та зміцненні інституційної стійкості, у тому числі шляхом широкої співпраці з органами державної влади;

- створення регіональних центрів безпеки, до складу яких увійдуть представники громадянського суспільства, органів державної та місцевої влади, бізнесу та академічних інституцій;

- удосконалення національної системи оцінки загроз.

З початком повномасштабного вторгнення зовнішньополітичний дискурс в Україні набув особливого значення. Діяльність на міжнародному рівні не менш важлива, ніж безпосередні військові операції. Дипломатичний успіх демонструють постійні візити глав іноземних держав в Україну, відвідування місць воєнних злочинів, таких як Буча і Бородянка, Ірпінь і Гостомель, повернення посольств до Києва і пряма співпраця з главами держав і національними лідерами. Дипломатична ініціатива активно сприяє реальному забезпеченню Збройних сил України необхідним озброєнням з боку країн-партнерів, працює над послабленням агресора через запровадження санкцій, допомагає отримати фінансову допомогу для підтримки нормального життя в країні та допомагає Україні досягти статусу України - кандидата на членство в Європейському Союзі. Вона прагне до цього. У зв'язку з цим слід підкреслити, що Адміністрація Президента та Міністерство закордонних справ України спільно співпрацюють у дипломатичній діяльності, особливо у підготовці меседжів для зовнішньо інформування. З огляду на практичні результати, такий підхід заслуговує на підтримку як з боку вітчизняної спільноти, так і з боку міжнародних партнерів.

Окремо слід виділити питання адміністрування на тимчасово окупованих територіях та в районах активних бойових дій. В наслідок військових дій Україна не може ефективно захищати основоположні права своїх громадян на тимчасово окупованих територіях. Це підкреслює труднощі, з якими стикається адміністрація у воєнний час, особливо в питаннях юрисдикції та правосуддя. У населених пунктах, де інфраструктура та логістика зруйновані або порушені, існують проблеми не лише із забезпеченням потреб населення та створенням максимально безпечних умов життя, але й з управлінням, документацією, організацією евакуації, побудовою гуманітарних коридорів та розподілом продовольства. У багатьох з цих населених пунктів адміністративна система частково адаптувалася до кризової ситуації і захищає національні інтереси, представляючи державу в тилу ворога. У районах, де ведуться активні бойові дії, створені військово-цивільні адміністрації відповідно до статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Окрім державних службовців, ці органи управління укомплектовані військовослужбовцями, які мають

спеціальні навички та досвід, працівниками правоохоронних органів та іншим персоналом з військовою кваліфікацією. Цей елемент сприяє підвищенню ефективності управління в умовах воєнного стану.

Військові дії вплинули на соціальну роботу в Україні та її реалізацію, особливо для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), оскільки все більше людей потребують соціальних послуг. Соціальна робота в умовах воєнного стану та військових вторгнень є одним із найважливіших напрямів діяльності держави. Її визначення потребує врахування як пріоритетів сталого розвитку, так і принципів дій в умовах криз та надзвичайних ситуацій.

На початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України система надання соціальних послуг немала єдиного підходу на місцевому рівні, оскільки відбувалася реформа місцевого самоврядування. В результаті цієї реформи широке коло повноважень у соціальній сфері було передано місцевим громадам і майже всі обов'язки та відповідальність за організацію надання соціальних послуг були передані місцевим органам влади.

У період воєнного стану основними особливостями надання соціальних послуг були дозвіл державним та районним державним адміністраціям, виконавчим органам міських рад міст обласного значення та радам об'єднаних територіальних громад визначати особливості організації надання соціальних послуг на території кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Соціальною роботою у воєнний час керують кваліфіковані фахівці, які володіють спеціальними знаннями та компетенціями у сфері соціально-психологічних надзвичайних ситуацій, соціальні працівники державних установ, а саме:

- психологи, які працюють у державному та приватному секторах; соціальні педагоги з досвідом роботи з дітьми;
- працівники державних установ та не прибуткових організацій, які працюють у сфері соціальних послуг і мають достатній рівень кваліфікації.

Ці фахівці відіграють ключову роль у наданні соціальної підтримки та допомоги населенню під час воєнних дій, забезпеченні ефективного функціонування соціальних служб та їх адаптації до нової ситуації. Соціальні працівники можуть реалізовувати різні програми та проекти, спрямовані на вирішення життєвих проблем та покращення добробуту людей. У соціальній сфері надзвичайної допомоги використовуються два комплексні підходи: гуманітарний та підхід розвитку.

Гуманітарні підходи передбачають негайне реагування на надзвичайні ситуації, такі як задоволення основних потреб, захист постраждалого населення, організація та надання гуманітарної допомоги.

Підхід до розвитку в надзвичайних ситуаціях передбачає кілька етапів, а саме:

- розбудову індивідуального потенціалу;
- підтримку сімей;
- активізацію місцевих ресурсів;
- розбудову життєстійкості.

У зв'язку з великою кількістю біженців і внутрішньо переміщених осіб, держава повинна надавати додаткові ресурси для задоволення їхніх потреб (в основному це медична допомога, правова допомога та інші соціальні послуги). Крім того, високий рівень міграції може впливати на ринок праці та економіку країни, що вимагає ефективного управління та регулювання з боку держави. Система надання публічних послуг, яка базувалася на принципах і стандартах сервісної держави, сформованих у довоєнний період, зазнала значної трансформації через виклики, пов'язані зі змінами у законодавстві щодо адміністративних послуг та інших публічних послуг. Однак система надання адміністративних послуг адаптувалася до ситуації в умовах воєнного стану завдяки урядовим рішенням про терміновість та екстериторіальність окремих послуг та запровадженню цифрових електронних сервісів (зокрема, ДІА). Швидке реагування Уряду забезпечило стабільність системи надання адміністративних послуг з точки зору безпеки, доступності та реагування на нові потреби громадян.

Процес децентралізації відіграє активну роль у поточному адміністративному функціонуванні України. Він розширив повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування, дозволивши громадам вирішувати власні проблеми та контролювати якість державних послуг. Реформа децентралізації полегшила доступ громадян України до соціальних послуг. Воєнний стан підтвердив здатність громад об'єднуватися та ефективно розподіляти матеріальні та людські ресурси, враховуючи найнагальніші потреби та виклики. Важливим елементом реформи децентралізації в Україні стало створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). В умовах війни та децентралізації особливого значення набуває питання передачі повноважень на рівень місцевого самоврядування з метою підвищення якості та швидкості надання таких послуг. Це означає передачу повноважень та фінансових ресурсів від державних до місцевих інституцій.

Окремим питанням є ефективність кризового менеджменту та заходів безпеки. В умовах війни успішне кризове управління вимагає детального аналізу дій органів державної влади та реакції на загрози безпеці. Наявність якісного стратегічного плану, взаємодія заходів та швидке реагування на зміни на лінії фронту є ключовими факторами. Ключовим для ефективного кризового управління є система комунікації. У воєнний час часто необхідна тісна співпраця між цивільним і військовим керівництвом.

Розуміння ролей і обов'язків кожної гілки влади має важливе значення для проведення ефективних операцій і забезпечення безпеки цивільного населення.

У воєнний час в Україні у 2022 році продовжилася реформа державної служби, зокрема, з метою підвищення якості людських ресурсів та оптимізації процесу відбору і розвитку державних службовців. Зокрема, було запроваджено програми стажування в інституціях ЄС, створено механізм заохочення повернення професіоналів для післявоєнної відбудови, сформовано модель державної служби, що базується на впровадженні дистанційних технологій надання адміністративних послуг.

Співпраця між органами державної влади, лідерами громад та представниками громадянського суспільства і волонтерських організацій є ефективним способом вирішення різних типів складних проблем, спричинених воєнним станом. Серед таких проблем - інституційні недоліки нормативно-правового забезпечення адміністративної та регіональної реформ, а також опортуністична поведінка частини населення. Сьогодні важливо побудувати нову систему стратегічного управління державним, регіональним та комунальним. Основні механізми адміністративного розвитку, спрямовані на підвищення ефективності управління, включають фінансові, соціальні та ринкові аспекти [2]. Конкретні заходи включають таке:

- створення механізмів фінансової підтримки Збройних Сил України;
- успішне переміщення підприємств, установ та організацій із зони бойових дій та прилеглих до неї районів в інші регіони України;
- успішне переміщення підприємств, установ та організацій з окупованих територій в інші регіони України;
- евакуація та компактне розселення цивільного населення з окупованих територій.

Важливо також налагодити комунікацію між населенням та переміщеними структурами.

Ще одним важливим елементом є організація професійного навчання державних службовців через системи підвищення кваліфікації. Оскільки війна часто ставить завдання, з якими раніше не доводилося стикатися, організація навчання, обмін досвідом, поширення позитивних практик та надання конкретних алгоритмів вирішення проблем, пов'язаних з війною, набувають особливого значення в сучасній українській адміністративній діяльності. Оновлення змісту та формату навчання, а також надання можливості персоналу брати участь у відповідних навчальних програмах на разі є критично важливими. Наприклад, на місцевому рівні на разі необхідна підготовка за такими напрямками підготовка населення до цивільної оборони:

- вжиття заходів з оборони громади;
- робота з внутрішньо переміщеними особами, організація отримання та розподілу гуманітарної допомоги;
- боротьба з фальшиво монетництвом та інформаційна безпека.

Комунікаційні технології відіграють важливу роль у підвищенні ефективності роботи органів влади в умовах воєнного стану в Україні. Комунікаційні технології дозволяють державним органам швидко та ефективно взаємодіяти з громадськістю, надавати доступ до інформації та допомагати в управлінні кризовими ситуаціями. Одним із важливих інструментів комунікації є соціальні мережі, які дозволяють державним установам і громадськості взаємодіяти та обмінюватися інформацією в режимі реального часу. Месенджери, електронна пошта, веб-сайти та мобільні додатки також є корисними інструментами для урядових установ для швидкої та ефективної комунікації з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами, особливо під час кризи. Урядові телеграм-канали швидко інформують громадськість у разі кризи, але проблема відсутності доступу до інтернету робить ці канали неефективними. У таких випадках єдиним варіантом є попередження за допомогою сирен.

Головним завданням українського народу та уряду є забезпечення виходу національної економіки з післявоєнної кризи та розгляд подальшого розвитку країни. Країна зазнала значних втрат інфраструктури, населення та економіки в наслідок поширення військових дій та вимушеної міграції, тому необхідно знайти адекватні та своєчасні відповіді на виклики, що постали перед країною. Рекомендується впроваджувати заходи з антикризового управління для пом'якшення негативного впливу на діяльність усіх інституцій в Україні. Успіх цих заходів базується на виконанні основних функцій антикризового управління та дотриманні його принципів.

Управління в умовах воєнного стану трансформується у сферу, що включає прогнозування, планування, бюджетування та забезпечення фактичної реалізації державних планів і затверджених програм. Це дозволяє сектору безпеки і оборони України ефективно функціонувати, захищати державу та сприяти її розвитку в умовах постійних загроз для Української держави. Для забезпечення стабільності та відновлення структур державного управління необхідно вдосконалити механізми взаємодії між різними установами та організаціями, а також залучити міжнародну підтримку. Лише спільними зусиллями та стратегічним плануванням можна забезпечити ефективне функціонування адміністративної системи в умовах воєнного стану.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, сьогодні система організації надання соціальних послуг в Україні зазнає значних змін, зокрема через війну. Сучасна система надання соціальних

послуг – це нормативно – правова база, принципи, методи та форми надання соціальних послуг, сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах. У подальшому потрібно вивчати вплив інноваційних управлінських практик таких, як цифрові рішення, дистанційні технології та автоматизовані системи, на адміністративну систему України в умовах воєнного часу.

Список використаних джерел:

1. Акімов А. В. Мілітаризація органів державної влади України в системі забезпечення національної безпеки. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. 2023. № 6. С. 63–68.
2. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2(76).
3. Качан Я. В. Адаптивне управління в Україні в умовах війни: проблеми публічної служби. Наукові інновації та передові технології. 2024. № 2(30). С. 136–144. .
4. Корнута Л. М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 2. С. 64–69.
5. Сиченко В. В., Лукашук М. В. Трансформація державного управління в умовах глобальних та євроінтеграційних вимірах. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. 2022. № 5. С. 89–94.

References:

1. Akimov A. V. Militaryzacija organiv derzhavnoi' vlady Ukrai'ny v systemi zabezpechennja nacional'noi' bezpeky. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'kogo. 2023. № 6. S. 63–68.
2. Borshhevs'kyj V., Vasylycja O., Matvjejev Je. Publichne upravlinnja v umovah vojennogo stanu: instytuticijni transformacii', strategichne planuvannja ta mehanizmy rozvytku. Derzhava ta regiony. 2022. № 2(76).
3. Kachan Ja. V. Adaptivne upravlinnja v Ukrai'ni v umovah vijny: problemy publichnoi' sluzhby. Naukovi innovacii' ta peredovi tehnologii'. 2024. № 2(30). S. 136–144. .
4. Kornuta L. M. Okremi pytannja provadzhennja derzhavnoi' sluzhby v umovah vojennogo stanu. Dniprovs'kyj naukovyj chasopys publichnogo upravlinnja, psihologii', prava. 2022. № 2. S. 64–69.
5. Sychenko V. V., Lukashuk M. V. Transformacija derzhavnogo upravlinnja v umovah global'nyh ta jevrointegracijnyh vymirah. Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernads'kogo. 2022. № 5. S. 89–94.