

УДК 342.95+351.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.46>

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Медяник В. А.,

*доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін та публічного управління
Дніпровського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук
ORCID: 0009-0007-8849-084X*

Медяник В.А. Напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану.

У статті здійснено комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації державної соціальної політики в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність обраної теми зумовлена різким зростанням суспільної потреби у дієвій та ефективній системі соціального захисту в умовах повномасштабної збройної агресії, що супроводжується зростанням соціальної вразливості окремих категорій населення, погіршенням умов доступу до базових соціальних послуг, а також необхідністю перегляду традиційних моделей публічного адміністрування у соціальній сфері. Установлено, що сучасні виклики, зумовлені воєнними діями, виявили структурні недоліки чинної системи забезпечення соціальної політики та засвідчили недостатню готовність держави до оперативного реагування на надзвичайні обставини соціального характеру. У роботі проаналізовано теоретичні підходи до розуміння державної соціальної політики як інструменту забезпечення соціальної справедливості, стабільності та інтеграції, з урахуванням викликів, породжених кризовими подіями. Висвітлено зміст адміністративно-правового забезпечення соціальної політики, яке розглядається як сукупність організаційно-правових засобів, процедур, механізмів і нормативних актів, що спрямовані на гарантування соціальних прав у межах компетенції органів публічної влади. Особливу увагу приділено нормативно-правовим актам, які регламентують діяльність органів публічної влади у сфері соціального захисту в період дії воєнного стану. З'ясовано, що в умовах обмеженості фінансових, кадрових та логістичних ресурсів особливого значення набуває нормативне спрощення процедур доступу до соціальних послуг, упровадження альтернативних каналів подання заяв, легалізація форм представництва інтересів особи через уповноважених осіб та розширення цифрових сервісів. У статті наголошується на необхідності інтеграції інструментів постійного соціального моніторингу як основи для адаптації соціальної політики до динамічних змін. Зроблено висновок, що ефективність державної соціальної політики в умовах воєнного стану визначається ступенем адаптивності, гнучкості та наявності дієвого адміністративно-правового механізму її реалізації.

Ключові слова: державна соціальна політика, адміністративно-правове забезпечення, воєнний стан, органи публічної влади, соціальні послуги, внутрішньо переміщені особи, координація, соціальний моніторинг, соціальний захист, публічне адміністрування.

Medianyuk V.A. Directions for improving the administrative and legal support of state social policy under martial law.

The article presents a comprehensive study of the specific features of administrative and legal support for the implementation of state social policy under martial law in Ukraine. The relevance of the chosen topic is determined by the sharp increase in the public demand for an effective and responsive system of social protection amidst the full-scale armed aggression, which has led to greater social vulnerability among certain population groups, deterioration in access to basic social services, and the necessity to

revise traditional models of public administration in the social sphere. It is established that the current challenges caused by military actions have revealed structural deficiencies in the existing social policy system and demonstrated the state's insufficient readiness for prompt response to extraordinary social circumstances.

The paper analyzes theoretical approaches to understanding state social policy as a tool for ensuring social justice, stability, and integration, taking into account the challenges brought about by crisis situations. The content of administrative and legal support for social policy is examined as a set of organizational and legal instruments, procedures, mechanisms, and regulatory acts aimed at guaranteeing social rights within the competence of public authorities. Particular attention is paid to regulatory legal acts that govern the activities of public authorities in the field of social protection during the period of martial law. It is found that, under the conditions of limited financial, human, and logistical resources, regulatory simplification of access procedures to social services, introduction of alternative application channels, legalization of representative actions by authorized persons, and expansion of digital services acquire particular importance.

The article emphasizes the need to integrate tools of continuous social monitoring as a foundation for adapting social policy to dynamic changes. It concludes that the effectiveness of state social policy under martial law depends on the degree of its adaptability, flexibility, and the existence of an effective administrative and legal implementation mechanism.

Key words: state social policy, administrative and legal support, martial law, public authorities, social services, internally displaced persons, coordination, social monitoring, social protection, public administration.

Постановка проблеми. У період запровадження воєнного стану в Україні особливого значення набуває питання ефективного здійснення державної соціальної політики, яка має забезпечити базові умови життєдіяльності громадян, підтримку осіб, що постраждали внаслідок воєнних дій, а також стабільність у суспільстві загалом. В умовах різкого зростання потреб населення в соціальному забезпеченні та одночасного обмеження матеріальних і організаційних можливостей держави виникає об'єктивна потреба у вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення реалізації соціальних функцій держави.

Органи публічної влади, що відповідають за реалізацію соціальної політики, діють у складних умовах, коли потребується оперативне реагування, належна координація дій, стабільне нормативне регулювання та чіткі процедури. Проте на практиці виявляються значні труднощі – відсутність усталених алгоритмів дій в особливих умовах, фрагментарність нормативної бази, обмежений доступ громадян до соціальних послуг, а також надмірне навантаження на інституції, відповідальні за їх надання. Це свідчить про те, що чинна система адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану не повною мірою відповідає вимогам часу.

Проблема полягає в тому, що публічне адміністрування у сфері здійснення соціальної політики держави не завжди забезпечує належну реалізацію соціальних прав в умовах воєнного стану. Брак чітких механізмів, які б враховували надзвичайний режим функціонування держави, ускладнює виконання зобов'язань перед громадянами. У зв'язку з цим постає необхідність наукового аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання в цій сфері з метою формування пропозицій щодо його вдосконалення, що дозволить забезпечити більш ефективне функціонування органів публічної влади та реальне досягнення соціально значущих результатів у надзвичайних умовах.

Метою дослідження є обґрунтування напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану з урахуванням особливостей діяльності органів публічної влади, необхідності оперативного реагування на соціальні потреби населення та забезпечення реального виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Стан опрацювання проблематики показує, що питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної соціальної політики як одного з провідних напрямів діяльності сучасної держави, отримали належне висвітлення в науковій літературі. Дослідженню ролі соціальної політики в забезпеченні суспільного розвитку, стабільності та формуванні належного життєвого рівня населення присвячено праці таких науковців, як Венедіктов С., Головка В., Волгін М., Капітан О., Кришень О., Лаврухін В., Медяник В., Мякушко Н., Наливайко Л., Смагло О., Ушенко Н., Шило К.,

Чанишева Г., Юнік І. та інших. В їхніх дослідженнях соціальна політика розглядається як система цілеспрямованих заходів держави, спрямованих на підтримку соціально вразливих верств населення, забезпечення соціальної справедливості та створення умов для гідного життя громадян. Водночас у науковому дискурсі переважно досліджується соціальна політика в умовах мирного часу, натомість особливості адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану залишаються недостатньо опрацьованими. Це зумовлює необхідність подальшого комплексного аналізу з урахуванням змін у правовому режимі функціонування органів публічної влади, зростання обсягу соціальних потреб та необхідності оперативного реагування на надзвичайні обставини, викликані війною.

Виклад основного матеріалу. Реалізація державної соціальної політики в умовах воєнного стану є одним із пріоритетних завдань органів публічної влади. Її результативність визначає не лише рівень забезпечення соціальних прав громадян, а й здатність держави зберігати соціальну стабільність, зміцнювати довіру до інститутів влади та підтримувати функціонування базових інститутів суспільства. У зв'язку з цим постає необхідність переосмислення підходів до адміністративно-правового забезпечення соціальної політики в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Воєнний стан суттєво змінює характер діяльності органів публічної влади, зокрема в частині реалізації соціальних функцій. Відповідно до статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [1], органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в період дії воєнного стану мають забезпечувати безперерйну діяльність установ і організацій, що надають соціальні послуги. Це вимагає впровадження дієвих механізмів, які здатні гарантувати належний рівень соціального забезпечення в умовах обмежених ресурсів і високої динаміки безпекових змін.

Одним із першочергових напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення в цій сфері є спрощення процедур доступу до соціальних послуг і виплат. Воєнні дії часто призводять до втрати документів, змін місця проживання, обмежень мобільності. У таких умовах необхідне розширення можливостей для подання заяв через уповноважених осіб або в електронній формі. На нормативному рівні відповідні зміни вже частково впроваджено через постанови Кабінету Міністрів України, однак правове регулювання має бути уніфікованим та стабільним. Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 332 [2], передбачено спрощений порядок нарахування допомоги внутрішньо переміщеним особам, що є прикладом оперативного реагування. Поряд з цим законодавство щодо соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам потребує свого удосконалення.

Другий напрям удосконалення стосується підвищення ефективності взаємодії між різними органами публічної влади, які залучені до реалізації соціальної політики. Сьогодні розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями не завжди є достатньо чітким. Це створює ризики дублювання функцій, несвоечасного реагування або ухвалення рішень, які суперечать один одному. Стаття 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [3] надає таким адміністраціям повноваження щодо організації соціального захисту населення, однак у період дії воєнного стану потрібна чітка координація з військовими адміністраціями, створеними на відповідній території. Законодавче врегулювання цієї взаємодії залишається недостатнім, що вимагає внесення змін до базових актів, які регулюють функціонування органів публічної влади.

Третій напрям полягає у розширенні кола гарантованих державою соціальних послуг та адаптації їх до нових соціальних реалій.

Сучасна війна зумовила суттєве зростання кількості населення, яке потребує державного захисту. Через це, найважливішим завданням держави на сьогоднішній день є при будь-яких умовах допомагати забезпечити соціальний захист населення в період дії воєнного стану не зважаючи на значне обмеження бюджетного фінансування даної статті видатків [4, с. 83].

Зокрема, виникає необхідність у створенні механізмів оперативної допомоги особам, які втратили засоби до існування внаслідок воєнних дій, членам родин загиблих військовослужбовців, особам з інвалідністю, набутою внаслідок участі в бойових діях. Відповідно до статті 46 Конституції України [5], кожен громадянин має право на соціальний захист, включаючи право на забезпечення у разі втрати годувальника, старості, інвалідності та в інших випадках, передбачених законом. Завданням публічного адміністрування у сфері соціального захисту є забезпечення того,

щоби зазначені гарантії були не декларативними, а реалізовувалися шляхом чітко визначених процедур і ресурсного забезпечення.

На момент початку повномасштабної збройної агресії проти України система надання соціальних послуг на місцевому рівні характеризувалася відсутністю уніфікованих підходів до їх організації та реалізації. Така ситуація є наслідком процесів децентралізації, у межах яких відбулося істотне розширення повноважень територіальних громад у сфері соціального забезпечення. Згідно з положеннями чинного законодавства, зокрема Закону України «Про соціальні послуги», основна відповідальність за планування, організацію та забезпечення доступності соціальних послуг була покладена на органи місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, призвело до формування різного рівня спроможності територіальних громад виконувати ці функції, що негативно позначилося на рівномірності та якості соціальної підтримки населення в умовах воєнного стану [6, с. 9].

Основним стратегічним завданням, яке стоїть зараз перед державою – це забезпечення нормальної роботи відповідних механізмів, що спираються на ефективну взаємодію органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Крім того потребує розробки принципово нової схеми побудови соціального захисту населення, зокрема, надання соціальної допомоги та виплат з обліком зустрічних зобов'язань громадян, пов'язаних з їхньою готовністю підвищувати свої доходи через зайнятість. Така система має бути спрямована на узгодження та гармонізацію інтересів і позицій спільнот громадян; інтеграцію соціальних спільнот, оптимізацію управлінської діяльності на основі демократичних цінностей та дотримання прав громадян [7].

Ефективність державної соціальної політики зазвичай оцінюється за такими ключовими критеріями, як рівень матеріального забезпечення населення, доступність і якість освіти та медичних послуг, загальний стан здоров'я громадян, рівень соціальної згуртованості та сталість відносин між основними соціальними групами. Особливе значення у досягненні цілей соціального розвитку належить стратегії соціальної політики, яка слугує узагальненим планом дій щодо подолання актуальних соціальних проблем відповідно до умов конкретного етапу розвитку держави.

У межах демократичного устрою, що передбачає наявність ідеологічного плюралізму та широкого спектра суб'єктів впливу, соціальна політика не може бути уніфікованою чи одновимірною. Ідеологічне розмаїття спричиняє появу численних концепцій і стратегічних підходів до розв'язання соціальних питань. Кожна із запропонованих стратегій зазвичай формується в межах певної системи ідей і відображає пріоритети тієї чи іншої програми суспільного розвитку, що, у свою чергу, впливає на характер, цілі й засоби реалізації соціальної політики [8].

Головним у соціальній політиці є обов'язок держави гарантувати законодавчо, соціально й економічно нормальні для даного історичного періоду умови, які забезпечують самостійне життя, свободу вибору життєвого шляху, сфери діяльності, відповідальність за свої дії, «плату» за рівень особистого добробуту і становища у суспільстві. Соціальна політика повинна будуватися на основі взаємної відповідальності та взаємних обов'язків держави й населення. В умовах нестабільного розвитку економіки вона має бути адекватною стану розвитку економіки, сприяти стабілізації виробництва та забезпечувати мінімально необхідні стандарти життєвого рівня населення [9, с. 77].

У Плані дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки під назвою «Стійкість, відновлення та відбудова» [10] визначено низку пріоритетних заходів, спрямованих на зміцнення гарантій соціальних прав в умовах післявоєнного відновлення держави. Зокрема, передбачається надання експертної допомоги органам державної влади з метою розроблення оновленої моделі соціальної політики, що враховує потреби найбільш соціально вразливих верств населення, у тому числі осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. Особлива увага приділяється формуванню ефективної системи соціального страхування, яка б відповідала як фінансовим можливостям держави, так і європейським стандартам, насамперед положенням Європейської соціальної хартії. Важливим напрямом також є подолання всіх форм дискримінації у сфері соціального захисту. Окремо передбачено заходи щодо підтримки впровадження Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, включно з моніторингом реалізації відповідних планів дій. Крім того, акцент зроблено на необхідності розробки комплексної політики подолання бідності та підвищення інституційної спроможності органів державної влади всіх рівнів щодо ефективного втілення вже наявної соціальної політики. Також планується надання методичної допомоги у сфері розроблення оновлених підходів до соціальної інтеграції осіб з інвалідністю та їх залучення до повноцінної участі в житті суспільства. Особливої уваги набуває

питання удосконалення державної політики зайнятості таких осіб шляхом створення умов для доступу до ринку праці відповідно до положень Європейської соціальної хартії.

Важливим чинником успішного втілення державної політики у сфері соціального захисту є належне нормативно-правове регулювання. Як слушно зауважує Чанишева Г., ефективність реалізації соціальної політики безпосередньо залежить від наявності чіткої та всеохопної законодавчої основи. З огляду на це, науковицею запропоновано розробити та ухвалити окремий Закон України «Про соціальну політику», який би закріпив уніфіковані правові засади функціонування цієї сфери. У такому законодавчому акті, на її думку, доцільно визначити ключові категорії, сформулювати основні цілі, завдання та функції соціальної політики, окреслити її предметну сферу, структуру, перелік суб'єктів та об'єктів, а також передбачити організаційно-правовий механізм її реалізації. Крім того, запропоновано здійснити кодифікацію трудового та соціального законодавства з метою усунення нормативних колізій і прогалин, а також запровадити систему державних соціальних стандартів, що забезпечували б гарантії гідного рівня життя кожної особи. Цей підхід сприятиме підвищенню ефективності публічного адміністрування в соціальній сфері та створенню передумов для сталого соціального розвитку [11].

Однією з ключових передумов результативного впровадження державної соціальної політики в умовах воєнного стану є впровадження постійного соціального моніторингу, що має базуватися на використанні сучасних технологічних рішень. Такий моніторинг передбачає регулярне збирання та аналіз інформації про стан соціальної сфери, яка перебуває у динамічному, часто критичному стані, внаслідок чого виникає необхідність у швидкому коригуванні підходів до соціального регулювання. Аналіз зазначених процесів має слугувати основою для формування рішень у сфері публічного адміністрування соціальної політики та забезпечення її адаптивності до реальних потреб суспільства [12; 13].

В умовах збройного конфлікту особливої актуальності набуває завдання зниження рівня соціальної нерівності, зменшення кількості осіб, які перебувають за межею бідності, а також посилення соціальної та економічної безпеки громадян працездатного віку. Ці цілі повинні бути пріоритетними при формуванні поточних і довгострокових програм соціальної підтримки.

Для забезпечення належного функціонування системи соціального захисту в умовах воєнного стану доцільним є розроблення гнучких соціальних програм, які здатні швидко адаптуватися до змін обстановки, враховувати специфіку потреб різних категорій громадян та забезпечувати їхню активну участь у реалізації політики. Необхідним також є створення ефективних механізмів реагування на надзвичайні ситуації, налагодження системи надання гуманітарної та медичної допомоги на всіх рівнях.

Особливу вагу має приділятися забезпеченню безпеки та захисту основоположних прав громадян, зокрема уразливих категорій населення, що мають підвищений ризик соціального виключення. У цьому контексті гарантування безпекових прав людини розглядається не лише як соціальна функція держави, а й як складова її конституційного обов'язку та запорука збереження суверенності, цілісності та перспективи сталого розвитку України в умовах воєнного часу й у післявоєнний період.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики в умовах воєнного стану вимагає суттєвого вдосконалення з урахуванням особливостей надзвичайного режиму функціонування держави в умовах війни, посилення соціальних ризиків та потреб населення, а також необхідності оперативного й ефективного реагування органів публічної влади на виклики сучасності.

Умови воєнного стану суттєво ускладнюють фізичний доступ громадян до органів, що надають соціальні послуги. Втрата документів, переміщення осіб, перебої в роботі інфраструктури створюють бар'єри для реалізації соціальних прав. У зв'язку з цим першочергового значення набуває нормативне закріплення спрощених процедур звернення за соціальними виплатами та послугами, у тому числі:

- законодавче визнання можливості подання заяв через уповноважених представників (родичів, волонтерів, соціальних працівників);
- спрощення вимог до підтверджувальних документів – введення презумпції добросовісності в умовах форс-мажорних обставин;
- розширення цифрових сервісів (порталів, застосунків), доступних навіть у разі тимчасової відсутності в особи електронного підпису;

– забезпечення доступу до онлайн-звернень через мобільні пункти обслуговування в місцях масового розміщення внутрішньо переміщених осіб.

В умовах воєнного стану, коли до повноважень органів місцевої влади додаються функції, передані військовим адміністраціям, виникає об'єктивна потреба у формалізованій системі координації їхньої діяльності. З метою усунення зазначених недоліків пропонується: внести зміни до базових законів («Про місцеві державні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану»), передбачивши алгоритм взаємодії та обов'язкові механізми погодження дій між органами; створити єдині оперативні центри управління соціальною політикою на регіональному рівні з чіткою вертикаллю підпорядкування; запровадити щоквартальну звітність про виконання соціальних програм з боку усіх задіяних суб'єктів влади з оприлюдненням результатів для громадськості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
4. Грень Т.Я. Особливості реалізації політики соціального захисту територій в умовах війни. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 6(72). С. 80–84.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Розвиток соціальних послуг під час війни (дослід. підг. адвокаційними аналітиками БФ «Право на захист» як партнера Консорціуму Реагування (Ukraine Response Consortium) у межах проекту «Задоволення нагальних багатогалузевих гуманітарних потреб внутрішньо переміщених осіб та постраждалого від конфлікту населення в Україні». 2023. 33 с. URL: <https://r2p.org.ua/storage/documents/73c6d24b0db41d1b87296303a1250>.
7. Behlytsia, V., Antonova, L., Kozlova, L., Datsii, O. & Datsii, N. (2021). Systema kontseptsii komunikatsii derzhavnykh instytutsii i suspilstva yak osnova natsionalnoi bezpeky ta sotsialno-ekonomichnoi stabilnosti. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 3(38), 549–556.
8. Корнієнко М.В. Права людини в умовах воєнного стану: загальноправовий дискурс. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 27–31.
9. Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. 2015. URL: <http://ipzn.org.ua/svitovyyj-dosvid-modelejsotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannyav-ukrayini>.
10. План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>.
11. Чанишева Г. Соціальна політика: поняття, цілі та правове забезпечення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 80–85.
12. Наливайко Л.Р., Вітвіцький С.С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави. *Право і суспільство*. 2014. № 5(2). С. 28–33.
13. Nalyvaiko, L.R. (2014). Transparency as a democratic standard of the government functioning. *Evropský Politický a Právní Diskurs*, 1(4), 51–62.