

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПИТАННЯХ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВЕТЕРАНІВ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN MATTERS OF REINTEGRATION OF VETERANS IN THE POST-WAR PERIOD

Іщенко Ю.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права
Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Реінтеграція ветеранів – це процес, у результаті якого колишні військовослужбовці набувають цивільного статусу. Реінтеграція – це, по суті, соціальний та економічний процес з відкритими часовими рамками, що має місце як на центральному, так і насамперед у спільнотах на локальному рівні. Це частина загального розвитку країни та національної відповідальності, що часто потребує довгострокової зовнішньої підтримки.

Центральний рівень реінтеграції пов'язується в першу чергу з державною політикою соціального захисту ветеранів. Державна політика соціального захисту ветеранів війни – це цілеспрямована, системна діяльність органів державної влади щодо забезпечення соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) захисників та захисниць України шляхом надання їм пільг і гарантій соціального захисту відповідно до законодавства.

В статті розглядаються особливості процесу реінтеграції ветеранів у післявоєнний період. Досліджено сучасний стан справ у питаннях реінтеграції, міжнародний досвід, який реалізується ООН в межах проекту РДР (роззброєння, демобілізація, реінтеграція) з акцентом саме на реінтеграції. Досліджено роль органів місцевого самоврядування в процесі реінтеграції. Зроблено висновки про необхідність перегляду традиційних підходів до процесу реінтеграції. Реінтеграції ветеранів є процесом централізованим, політика якого формується в центральних органах виконавчої влади, які не мають реального представництва на рівні громад, а реалізація покладається на місцеві органи виконавчої влади (районні, обласні та Київська міська державні адміністрації). Органи місцевого самоврядування безумовно залучені до процесу реінтеграції ветеранів, але їх роль поки другорядна, якщо оцінювати ресурсне забезпечення. Політика реінтеграції ветеранів є продовженням ідеології більшості «ветеранських» законів, які лише перерозподіляють доволі обмежені ресурси без урахування реальної спроможності забезпечення безумовного виконання цих законів. Міжнародний досвід розглядає органи місцевого самоврядування як ключового суб'єкта в процесах реінтеграції ветеранів, а не протилежну модель їх фактичної другорядності. Тому на перші ролі в процесі реінтеграції ветеранів мають залучатися органи місцевого самоврядування, а не навпаки.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, територіальна громада, ветерани війни, реінтеграція ветеранів.

Reintegration of Veterans is a process through which former military personnel transition to civilian status. Reintegration is essentially a social and economic process with open timeframes, occurring both at the central level and, primarily, within local communities. It is part of a country's overall development and a matter of national responsibility, often requiring long-term external support.

At the central level, reintegration is primarily associated with state policies for social protection of veterans. State policy for the social protection of war veterans represents a targeted, systematic activity by government authorities to ensure the social protection of war veterans and their family members, as well as the families of deceased veterans and fallen Defenders of Ukraine. This is achieved by providing them with benefits and guarantees of social protection as prescribed by law.

The article examines the specificities of the veteran reintegration process in the post-war period. It explores the current state of reintegration efforts and the international experience implemented by the UN within the DDR (Disarmament, Demobilization, and Reintegration) program, with a specific focus on reintegration. The role of local self-government bodies in the reintegration process is analyzed. The study concludes the necessity of revising traditional approaches to reintegration processes.

Veteran reintegration is a centralized process, with policies formed by central executive authorities that lack real representation at the community level. Implementation is delegated to local executive authorities (district, regional, and Kyiv City State Administrations). Local self-government bodies are undoubtedly involved in the veteran reintegration process, but their role remains secondary, particularly in terms of resource allocation. The reintegration policy continues the ideology of most "veteran" laws, which redistribute limited resources without considering the actual capacity to ensure their unconditional implementation.

International experience positions local self-government bodies as key stakeholders in the veteran reintegration process, contrasting with the current model, where their role is secondary. Therefore, local self-government bodies should be brought to the forefront of the veteran reintegration process rather than being sidelined.

Key words: local self-government bodies, executive authorities, territorial community, war veterans, veteran reintegration.

Постановка проблеми. Повномасштабна військова агресія РФ проти України настільки змінила наші традиційні уявлення про стандарти суспільного життя, що це потребує нових поглядів на наслідки цієї війни та адекватного бачення майбутніх проблем. Доволі актуальною та дискусійною темою є питання реінтеграції ветеранів. Світовий досвід вказує на те, що закінчення гарячої фази війни має наслідком демобілізацію значної кількості захисників і захисниць нашої держави. Станом на 25 липня 2024 року в Україні є 1 мільйон 300 тисяч ветеранів. Приблизно 80% з них – мобілізовані люди. Про це заявив заступник міністра у справах ветеранів України Руслан Приходько [1].

Опосередковано це підтверджується даними офіційної статистики. До адміністративних даних в значенні Закону України «Про державну статистику», що збираються Міністерством у справах ветеранів України, віднесено

інформацію про кількість осіб, які обліковуються у Єдиному реєстрі ветеранів війни.

Зокрема, станом на 1 жовтня 2024 року у відкритих даних оприлюднено інформацію, яка наведена у таблиці 1 [2].

Вирішення будь-яких проблем у сфері публічно-правових відносин завжди має наслідком реалізацію владних повноважень уповноваженими на те суб'єктами. Такі суб'єкти репрезентують або органи державної влади або органи місцевого самоврядування. І важливим в таких ситуаціях є встановлення оптимального балансу повноважень з метою ефективного і якісного вирішення проблеми повернення ветеранів до цивільного життя.

Метою статті є дослідження інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в питаннях реінтеграції ветеранів у післявоєнний період.

Виклад основних положень. Автор вважає за необхідне почати аналіз ситуації від одного із останніх доку-

Таблиця 1

Категорія	Чисельність
Учасники бойових дій, інформація про яких внесена до Єдиного державного реєстру ветеранів війни	980193
Учасники війни, інформація про яких внесена до Єдиного державного реєстру ветеранів війни	160093
Особи з інвалідністю внаслідок війни, інформація про яких внесена до Єдиного державного реєстру ветеранів війни	119714

ментів, які торкаються проблематики реінтеграції ветеранів. Йдеться мова про Указ Президента України від 22 серпня 2024 року № 512/2024 «Про невідкладні заходи щодо підтримки ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України» (далі – Указ № 512) [3]. З метою вдосконалення системи правових і соціальних гарантій захисту ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України, забезпечення ефективної суспільної та економічної реінтеграції військовослужбовців під час їх переходу від військової служби до цивільного життя, підтримки членів їх сімей Кабінету Міністрів запропоновано невідкладно затвердити дві стратегії:

стратегію ветеранської політики на період до 2030 року та план заходів щодо її реалізації;

стратегію формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року та план заходів щодо її реалізації [3].

Якщо Президент України пропонує вищому органу виконавчої влади розробити систему переходу від військової служби до цивільного життя, то це опосередковано означає, що чинна стратегія не є ефективною. З такою точкою зору можна частково погодитись. Проблема переходу ветеранів війни від військової служби до цивільного життя є проблема світового масштабу.

Світова практика визначила свій шлях у роботі з ветеранами війн. В першу чергу йдеться про комплексну програму Роззброєння-Демобілізації-Реінтеграції (далі – РДР). Ця програма реалізується в межах діяльності ООН.

Певний світовий досвід програм РДР був реалізований на Африканському континенті (і не тільки). Йдеться про такі країни, як Центральнаафриканська республіка, Малі, Демократична республіка Конго, Південний Судан, Гаїті, Колумбія, Ірак, Лівія, Сомалі, Ємен, Камерун, Мозамбік, Філіппіни, Конго, Руанда. Кількість комбатантів, які потрапили під дію програми РДР, дорівнювала декільком тисячам. В Європі такий досвід пов'язується із конфліктом між Сербією та Косово.

Якщо вести мову про реінтеграцію, то в першу чергу бажано звернутись до її розуміння. Як зазначається в документах ООН, реінтеграція – це процес надання цивільного статусу колишнім учасникам бойових дій і забезпечення їхнього сталого працевлаштування та доходу. Реінтеграція – це, за своєю суттю, соціально-економічний процес із відкритими часовими межами, який зазвичай відбувається у громадах на місцевому рівні. Він є частиною загального розвитку країни та відповідальності держави, і часто вимагає довгострокової зовнішньої допомоги. (Генеральний Секретар, записка для Генеральної Асамблеї, А/С.5/59/31, травень 2005 р.) [4].

Звертаємо увагу, що ООН бачить реінтеграцію, як процес, який відбувається на місцевому рівні безпосередньо в громадах. Аналіз Закону України «Про статус ветеранів війни та соціальні гарантії» визначає, що до ветеранів війни належать: учасники бойових дій, особи з інвалід-

ністю внаслідок війни, учасники війни. Одночасно цей закон деталізує, які саме категорії осіб віднесені до кожної із груп ветеранів. У цій статті досліджуються питання особливостей статусу тих ветеранів, які брали і беруть участь у війні з РФ.

Як можна зазначити, питання реінтеграції ветеранів можна розглядати як в інституційному аспекті, так і в ресурсному. Цей процес доволі затратний і потребує значних публічних ресурсів. В тому числі і зовнішньої допомоги.

З точки зору інституційної спроможності реалізації Указу Президента № 512, то він бачить адресатами в першу чергу місцеві органи виконавчої влади (обласні та Київська міська державна адміністрації). Щодо органів місцевого самоврядування, то тут взагалі йдеться лише про участь цих органів у заходах, які будуть реалізовані місцевими державними адміністраціями. А самі заходи пов'язуються із утворення та ефективним функціонуванням ветеранських просторів, центрів життєстійкості, центрів психічного здоров'я закладів охорони здоров'я, забезпеченням надання ними якісних послуг, доступних сервісів і належної підтримки ветеранам війни, членам їх сімей, членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членам сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України.

Як правильно зазначалось у документах ООН, проблема реінтеграції має вирішуватись безпосередньо в тих громадах, де ці ветерани проживають. Інакше цей процес важко увести. Яка ситуація з громадами в Україні після реформування їх кількості? У складі областей по всій Україні виділено всього 1469 територіальних громад, зокрема:

- 409 міських громад з центром у місті,
- 435 селищних громад з центром у селищі міського типу,
- 625 сільських громад з центром у сільському населеному пункті – селі.

Звертаємо увагу, що ООН бачить реінтеграцію, як процес, який відбувається на місцевому рівні безпосередньо в громадах. Сьогодні створення і функціонування ветеранських просторів знаходиться в межах компетенції Міністерства в справах ветеранів (далі – Мінветеранів). Зазначений центральний орган виконавчої влади своїм наказом затвердив Методичні рекомендації щодо створення та функціонування ветеранських просторів [5].

Обов'язково необхідно враховувати механізм реалізації повноважень щодо захисту ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України на локальному територіальному рівні, який забезпечується низкою центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів.

Мова йде в першу чергу про:

- Міністерство у справах ветеранів України (Мінветеранів).
- Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики).
- Міністерство охорони здоров'я (МОЗ).
- Міністерство оборони України (Міноборони).
- Міністерство освіти і науки (МОН).
- Національна служба здоров'я України (НСЗУ).
- Державна служба зайнятості (ДСЗ).
- Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП).

Певна особливість реалізації владних повноважень, які пов'язані із забезпеченням прав ветеранів полягає в тому, що на місцевому (локальному) рівні зазначені органи мають право утворювати свої територіальні органи.

Основна проблема полягає в спроможності Мінветеранів реалізувати вироблену на центральному рівні політику у сфері соціального захисту ветеранів саме на локальному рівні. В першу чергу це стосується рівня конкретної громади.

Згідно з п. 7 Положення про Міністерство Мінветеранів здійснює свої повноваження безпосередньо, а також через утворені в установленому порядку територіальні органи. Усього в обласних центрах та в місті Києві утворено 25 відділів [6]. Яка ж сьогодні існує інституційна спроможність органів місцевого самоврядування в питаннях реінтеграції ветеранів?

Особливості організації публічної влади в Україні дають підстави стверджувати, що основний тягар проблем щодо захисту прав ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України лягає на органи місцевого самоврядування, на територіальну громаду. Ветеран повертається в свою громаду. Тут проживають його батьки, близькі особи, його сім'я. Які ж суб'єкти беруть участь у реалізації державної політики щодо захисту ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України на локальному територіальному рівні?

Можна розглянути це на прикладі громади, центр якої є містом. Громада представлена міською радою та виконавчим комітетом цієї ради на чолі з міським головою. Також це місто є центром відповідного району. Таким містом, для прикладу, може бути місто Південне Одеського району Одеської області.

В структурі виконавчого комітету міської ради є управління соціальної політики. На районному рівні утворено Одеську районну раду (не має жодного виконавчого органу) та Одеську районну державну (на час війни – військову) адміністрацію (місцевий орган виконавчої влади). До складу Одеської районної державної (військової) адміністрації входить управління соціального захисту населення. На обласному рівні утворено Одеську обласну раду (не має жодного виконавчого органу) та Одеську обласну державну (на час війни – військову) адміністрацію (місцевий орган виконавчої влади). В структурі Одеської обласної адміністрації діє Департамент соціальної та сімейної політики.

Як можна побачити, система місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не передбачає створення окремих спеціалізованих структурних підрозділів до повноважень яких віднесено реалізацію державної політики щодо захисту ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України на локальному територіальному рівні.

В той же час можна навести приклади створення спеціалізованих структурних підрозділів, які опікуються справами ветеранів. Так в структурі управління соціального захисту Львівської міської ради утворений Львівський центр надання послуг учасникам бойових дій. Наказом управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради від 9.09.2024 р. № 1579р було затверджено положення про цей центр у новій редакції [7]. До основних завдань центру віднесено забезпечення діяльності ветеранського простору як багатофункціонального закладу, метою діяльності якого є реінтеграція ветеранів війни шляхом надання інформаційно-консультаційної підтримки та шляхом організації їх реабілітації та адаптації. Центр також має забезпечити взаємодію з органами державної влади, іншими державними органами, волонтерськими та громадськими організаціями, підприємствами та установами. До складу центру входять, як структурні підрозділи: фінансово-економічний сектор; сектор розвитку; сектор адміністративної підтримки; сектор правової допомоги; сектор психологічної допомоги; сектор консультаційної допомоги; сектор рекрутингу. Джерелами фінансування Центру є кошти бюджету Львівської міської територіальної громади; благодійні внески фізичних та юридичних осіб та інші джерела фінансування, не заборонені законодавством.

Реінтеграція ветеранів є двостороннім процесом взаємодії, що передбачає можливість ветеранам задовольнити свої власні матеріальні, духовні потреби та зробити внесок у відновлення та розвиток територіальної громади, а також заінтересованість територіальної громади у використанні їх потенціалу і включає два взаємопов'язаних компоненти реалізації:

– розроблення органами місцевого самоврядування відповідних програм реінтеграції ветеранів;

– активну позицію самих ветеранів щодо участі у заходах, необхідних для їх ефективної суспільної реінтеграції.

За таких умов і виникає ключове питання: чи мають органи місцевого самоврядування інституційну спроможність забезпечити реінтеграцію ветеранів. Чи не виникає тут конкуренція між різними суб'єктами владних повноважень замість налагодження взаємодії між ними і на кого покладається обов'язок (компетенція) контролю та моніторингу за ефективністю процесу реінтеграції?

Системний аналіз чинного законодавства дозволяє побачити, в яких сферах діяльності органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні соціального захисту ветеранів війни. Основні аспекти, які стосуються участі органів місцевого самоврядування в межах Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (далі – Закон №45) [8], включають:

- забезпечення додаткових соціальних гарантій;
- фінансування з місцевого бюджету;
- фінансова та інша підтримка громадським організаціям ветеранів;
- соціальні послуги для самих ветеранів та дітей ветеранів;
- контроль за дотриманням прав ветеранів;
- інтеграція в єдину систему соціального захисту;
- наповнення Єдиного державного реєстру ветеранів війни;
- проведення комплексного огляду системи соціального захисту;
- виділення земельних ділянок для будівництва та садибництва;
- позачергове забезпечення житлом та допомога в будівництві житла;
- забезпечення медичної допомоги.

Наприклад, Закон № 45 передбачає 50% знижку для ветеранів та членів їхніх сімей на оплату житлово-комунальних послуг, включаючи користування житлом, комунальні послуги, паливо, водопостачання, газ, електроенергію та інші послуги в межах середніх норм споживання (стаття 15). В свою чергу, Закон України «Про житлово-комунальні послуги» регламентує застосування таких знижок, встановлюючи граничні норми витрат на комунальні послуги та соціальні нормативи для громадян, які мають пільги (стаття 11) [9]. Органи місцевого самоврядування, відповідно, забезпечують можливість надання цих знижок та субсидій за рахунок місцевих програм фінансування.

Органи місцевого самоврядування згідно зі статтею 91 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» мають право розробляти місцеві програми соціального захисту, включаючи програми підтримки ветеранів війни, та виділяти кошти з місцевого бюджету на надання пільг [10].

Перелік повноважень органів місцевого самоврядування можна продовжити, але в той же час очевидними є і певні висновки.

Висновки. Так можна стверджувати, що реінтеграції ветеранів є процесом централізованим, політика якого формується в центральних органах виконавчої влади, які не мають реального представництва на рівні громад, а реалізація покладається на місцеві органи виконавчої влади (районні, обласні та Київська міська державні адміністрації).

Органи місцевого самоврядування безумовно залучені до процесу реінтеграції ветеранів, але їх роль поки другорядна, якщо оцінювати ресурсне забезпечення.

Політика реінтеграції ветеранів є продовженням ідеології більшості «ветеранських» законів, які лише перерозподіляють доволі обмежені ресурси без урахування реальної спроможності забезпечення безумовного виконання цих законів.

Міжнародний досвід розглядає органи місцевого самоврядування як ключового суб'єкта в процесах реінтеграції ветеранів, а не зворотню модель їх фактичної другоряд-

ності. Тому на перші ролі в процесі реінтеграції ветеранів мають залучатися органи місцевого самоврядування, а не навпаки.

Взагалі виникає нова реальність, яка вимагає принципового переосмислення процесу реінтеграції ветеранів. Виглядає доцільним поставити питання про реінтеграцію самого суспільства до рівня ветеранів. Лише в такому разі ми можемо досягти реального прогресу в питаннях реінтеграції ветеранів. Але ця пропозиція потребує глибшого дослідження не в межах цієї публікації.

ЛІТЕРАТУРА

1. В Україні 1 мільйон 300 тисяч ветеранів: як їх підтримують. *Суспільне новини* : веб-сайт. URL: <https://suspijne.media/798951-v-ukraini-1-miljon-300-tisac-veteraniv-ak-ih-pidtrimuut/> (дата звернення: 25.11.2024).
2. Кількість учасників бойових дій 01.10.2024. *Портал відкритих даних* : веб-сайт. URL: <https://data.gov.ua/dataset/ad8e1cfc-4627-46cd-9692-fdca0af352b2/resource/504afa66> (дата звернення: 25.11.2024).
3. Про невідкладні заходи щодо підтримки ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України : Указ Президента України від 22.08.2024 № 512/2024 / База даних «*Законодавство України*» / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/512/2024> (дата звернення: 27.11.2024).
4. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України. *ПРООН Україна* : веб-сайт. URL: https://veteransreintegrationreport_ukr_-_2023-09-13_upd.pdf (дата звернення: 25.11.2024).
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо створення та функціонування ветеранських просторів : Наказ Мінветеранів від 05.06.2024 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0168923-24> (дата звернення: 25.11.2024).
6. Деякі питання Міністерства у справах ветеранів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1175-2018-%D0%BF> (дата звернення: 25.11.2024).
7. Положення про Львівський центр надання послуг учасникам бойових дій : Наказ Управління соціального захисту Львівської міської ради від 09.09.2024 №1579р. URL: <http://drive.google.com/file/d/1vkM71JRaAcBBbEqPDu-jjuxr1yISX1Qq/view> (дата звернення: 25.11.2024).
8. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3551-12> (дата звернення: 25.11.2024).
9. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2189-19> (дата звернення: 25.11.2024).
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.11.2024).