

Оглядове досьє щодо інструментів суспільної підтримки ветеранів – учасників бойових дій у післявоєнний період*

Анотація. Оглядове досьє присвячено питанням законодавчого регулювання форм участі інститутів громадянського суспільства у підтримці учасників бойових дій. Досліджено сутність поняття «суспільна підтримка», «інструменти суспільної підтримки» та їх співвідношення із системою державної підтримки ветеранів війни. Увагу приділено напрямам удосконалення законодавства щодо форм участі інститутів громадянського суспільства у підтримці ветеранів війни в повоєнний період. Проаналізовано законодавство зарубіжних держав щодо суспільної підтримки ветеранів (демобілізованих комбатантів).

Питання суспільної підтримки ветеранів війни у післявоєнний період. Важливу роль у здійсненні інституційної реформи ветеранської політики, спрямованої на забезпечення переходу учасників бойових дій від військової кар'єри до цивільного життя¹, можуть відігравати інститути громадянського суспільства. Для підвищення ефективності системи соціального захисту населення й системи соціального захисту ветеранів війни доцільно поєднувати заходи державної та суспільної (недержавної) підтримки осіб, які її потребують. Питання суспільної підтримки різних верств населення належать до малодосліджених наукових проблем. Навіть стосовно поширених її форм прояву – благодійництва та волонтерської діяльності – відсутня єдність думок про правову природу суспільних відносин щодо надання благодійної або волонтерської допомоги, а також визначення галузевої приналежності норм, що їх регулюють.

Заходи суспільної підтримки дозволяють: підвищити рівень забезпечення, який надається за державною системою соціального захисту ветеранів війни; задіяти недержавні фінансові ресурси для реалізації програм соціальної (правової, фінансової) підтримки й залучити більшу кількість людей до створення сприятливих умов адаптації учасників бойових дій у цивільне життя в післявоєнний період. Під інструментами суспільної підтримки слід розуміти результати інституційної спроможності (взаємодії) громадських об'єднань із державою під час реалізації соціальних програм для ветеранів, а також заходи й засоби підтримки, що надаються із власної ініціативи інститутами громадянського суспільства як альтернативні або додаткові механізми вирішення соціальної проблеми. Враховуючи зазначене, доцільним є посилення взаємодії суб'єктів ветеранського простору² з державою, а також осучаснення законодавства щодо діяльності інших

¹ Лапутіна Ю. Міністерство у справах ветеранів України формує нові засади сучасної ветеранської політики. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/10/31/novi-zasady-suchasnoyi-veteranskoji-polityky/> (дата звернення: 26.12.2022)

² Методичні рекомендації щодо створення та діяльності ветеранських просторів, затверджені Наказом Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України № 8 від 13.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008917-20#Text> (дата звернення: 26.12.2022)

інститутів громадянського суспільства у сприянні адаптації ветеранів війни до цивільного життя.

До особливих форм суспільної підтримки слід віднести реалізацію в Україні міжнародних проектів і програм соціальної підтримки ветеранів війни. Міністерство у справах ветеранів України в межах своїх повноважень забезпечує їх реалізацію, а також ініціює та здійснює підготовку і впровадження проектів (програм) міжнародної технічної та фінансової допомоги, зокрема за участю урядів держав, міжнародних організацій та зарубіжних громадських об'єднань, інших суб'єктів публічного та приватного права³.

У рамках взаємодії державної і суспільної підтримки учасників бойових дій необхідно виокремити заходи, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів на конкурсній основі. Фактично така форма взаємодії означає застосування організаційно-технічних і кадрових можливостей громадських організацій ветеранів для реалізації заходів державної підтримки. У конкурсах із визначення програм (проектів, заходів), на виконання яких надається фінансова допомога, можуть брати участь інші інститути громадянського суспільства⁴.

У Сполучених Штатах Америки взаємодія між державою й ветеранською спільнотою (Спілка ветеранів США) має тривалу історичну традицію. Впродовж її розвитку закладено основи сучасної ветеранської політики. У тісній співпраці розроблена масштабна програма підтримки ветеранів, що комплексно розв'язує проблему інтеграції військових у цивільне життя. Її можна поділити на декілька блоків: реабілітаційні програми; освітні програми та програми працевлаштування (організації бізнесу). Заснована у 2011 році організація – Система психологічної та соціальної адаптації ветеранів (Polytrauma System of Care) – є урядовою організацією із представництвами в регіонах, яка тісно співпрацює з неурядовими організаціями (non-government), що надають допомогу ветеранам і членам їхніх сімей за рахунок коштів, зібраних самостійно. Найбільш відомою ветеранською організацією є Purple heart foundation (Фонд Пурпурового серця), яка об'єднує майже 20 тисяч волонтерів і має філії по всій державі⁵.

В Україні в умовах децентралізації влади органам місцевого самоврядування передані повноваження щодо планування, фінансування та організації надання

³ Положення про Міністерство у справах ветеранів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України №1175 від 27.12.2018 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України №276 від 15.04.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.12.2022)

⁴ Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з відзначення святкових, пам'ятних та історичних дат, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №156 від 14.02.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2018-%D0%BF#Text>; Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №1049 від 12.10.2011 р. (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України №849 від 29.07.2022 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/849-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.12.2022)

⁵ Обухов П., Гиманов О. Жовта стрічка та Пурпурове серце: як у США ветеранам війни та конфліктів допомагають. URL: <https://dumskaya.net/news/kak-v-ssha-obshchestvennye-organizatsii-pomogayu-094460/> (дата звернення: 28.12.2022)

соціальних послуг. Відповідно, роль громади й громадських організацій регіону набуває ще більшого значення щодо створення умов для поєднання заходів державної і суспільної підтримки учасників бойових дій. Зростання у 2014 році кількості благодійних організацій, трансформація одноразових гуманітарних акцій у регулярну соціальну роботу з ветеранами, а також встановлення законодавчих обмежень щодо максимальної кількості годин надання соціальних послуг на місяць за рахунок бюджетних коштів сприяли поширенню участі благодійних організацій у наданні таких послуг, зокрема особам із інвалідністю внаслідок війни. Не задіяні у повному обсязі можливості органів самоорганізації населення⁶ щодо сприяння у наданні допомоги ветеранам і сім'ям загиблих воїнів.

У цілому рівень взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування із громадськими організаціями в реалізації ветеранської політики залишається недостатнім через занадто бюрократизовану процедуру затвердження соціальних програм, низький рівень взаємної довіри. Відсутня системність суспільних консультацій і механізми зворотного зв'язку за їх наслідками. Наявність консультативно-дорадчих органів не завжди сприяє максимальному залученню й поінформованості громадян. Рівень державно-приватного партнерства у ветеранській політиці перебуває на ранніх етапах розвитку. Позитивною спробою подолання зазначених проблем можна вважати підписаний Асоціацією міст України та Міністерством у справах ветеранів України Меморандум про співпрацю щодо підтримки ветеранів російсько-української війни задля забезпечення їхнього соціального захисту, сприяння соціальній та професійній адаптації, надання психологічної підтримки⁷.

Поза межами взаємодії з державними органами суспільна підтримка ветеранів забезпечується інститутами громадянського суспільства, що представлені благодійними, волонтерськими та іншими громадськими організаціями. Під благодійністю розуміють такі види діяльності: безоплатне надання послуг і виконання робіт на користь бенефіціарів, публічний збір благодійних пожертв, меценатство, матеріальна допомога нужденним, спонсорство, філантропія, а також соціальна (корпоративна, приватна) відповідальність і соціальні інвестиції⁸. Однією із форм благодійності є волонтерська діяльність⁹. Всі види і форми благодійної діяльності доцільно задіяти у заходах підтримки учасників бойових дій та їх адаптації до цивільного життя.

⁶ Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625-III від 11.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 26.12.2022)

⁷ Меморандум про співпрацю щодо підтримки ветеранів війни. URL: <https://auc.org.ua/novyna/vitaliy-klychko-asociaciya-mist-ukrayiny-ta-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-pidpysaly> (дата звернення: 26.12.2022)

⁸ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України № 5073-VI від 05.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення: 27.12.2022)

⁹ Про волонтерську діяльність: Закон України № 3236-VI від 19.04.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text> (дата звернення: 27.12.2022)

До широкомасштабного російського вторгнення аналіз даних Національного рейтингу благодійників¹⁰ свідчив про наявні проблеми організаційно-кадрового забезпечення діяльності організацій, особливо у сфері фандрайзингу¹¹. Так, 85 % благодійних організацій не мали постійного штату співробітників без урахування волонтерів, та 89 % організацій не мали спеціалізованих відділів з фандрайзингу або спеціалістів-фандрайзерів. Проблемаю залишалася недостатня публічність діяльності. Окрім того, серед основних адресатів і сфер надання допомоги напрям допомоги учасникам АТО (ООС) та їхнім родинам складав усього 7,7 % (8,1 %) ¹². Незважаючи на зростання довіри до громадських і волонтерських організацій та усвідомлення важливості для суспільства їх діяльності, рівень патерналістських настроїв населення не змінився і не спонукав громадян до активних дій¹³.

Із лютого 2022 року ситуація з волонтерським рухом і благодійництвом суттєво змінилася, набула міжнародних масштабів. Forbes склав перший ренкінг (станом на травень 2022 року) недержавних фондів і громадських організацій, які найефективніше залучають гроші для підтримки українців та Збройних Сил України під час російської агресії. До лідерів фандрайзера потрапили фонди, громадські організації та приватні ініціативи, що залучали до збору коштів широке коло людей і компаній, та спрямовували їх на потреби ЗСУ або українців, постраждалих від війни: «Повернись живим» (\$114 млн, із яких 2,7 млрд грн та майже \$24 млн у криптовалютах, спрямування коштів – допомога армії); Ініціатива Мілі Куніс та Ештона Кутчера (\$35,7 млн, спрямування коштів – допомога українцям); Благодійний фонд Razom (\$21 млн, спрямування коштів – гуманітарна допомога); Благодійний фонд «Київська школа економіки» (KSE Foundation) (\$18 млн, спрямування коштів – захист, медицина, гуманітарна допомога); Help Ukraine center (€7,9 млн, спрямування коштів – гуманітарна допомога); Фонд Сергія Притули (понад \$6,8 млн, або 200 млн грн, спрямування коштів – допомога армії); Громадська організація «Армія SOS» (\$2,3 млн, спрямування коштів – допомога армії) тощо¹⁴. Масштаби допомоги та швидке акумулювання коштів свідчать про важливість збереження високого рівня волонтерського руху, створення сприятливих правових умов для діяльності волонтерів і волонтерських організацій, а також залучення таких ресурсів до програм адаптації учасників бойових дій до цивільного життя.

¹⁰Єдина онлайн-база підзвітних благодійних організацій України. URL: <https://rating.ufb.org.ua/> (дата звернення: 27.12.2022)

¹¹ Фандрейзинг або збір коштів (англ. fundraising) – процес залучення грошових коштів та інших ресурсів (людських, матеріальних, інформаційних тощо), які організація не може забезпечити самостійно, та які є необхідними для реалізації певного проекту.

¹² Пеліванова Н.І. Розвиток благодійності в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/en/node/191> (дата звернення: 27.12.2022)

¹³Рівень довіри до суспільних інститутів громадян України: дослідження Центру Разумкова з 21 по 26 березня 2019 року. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-dov> (дата звернення: 27.12.2022)

¹⁴ Боги фандрейзингу. Хто залучив найбільше грошей для українців та армії під час війни. Ренкінг від Forbes. URL: <https://forbes.ua/company/bogi-fandreyzingu-khto-zaluchiv-naybilshe-groshey-dlya-ukraintiv-ta-armii-pid-chas-viyni-renking-vid-forbes-07042022-5327> (дата звернення: 28.12.2022)

Із появою цифрових технологій благодійність стала простішою, швидшою та географічно необмеженою. Способи, в які можна здійснювати благодійність, стають все більше креативними. До них належать краудфандинг, підписки на благодійність і безпосередня допомога без посередників завдяки цифровим платформам. Як новий підхід до залучення коштів, краудфандинг вже зарекомендував себе ефективним способом збору пожертв не лише завдяки взаємодії з людьми, але й завдяки залученню груп людей, які прагнуть стати частиною позитивних змін у прозоріший спосіб. Краудфандинг дозволяє швидко розпочати та поширити кампанію зі збору коштів на будь-яку соціальну проблему, спрямувавши гроші безпосередньо до набувача¹⁵. Відомою в Україні є краудфандингова платформа dobro.ua. Основна спрямованість українських краудфандингових платформ – гуманітарні й соціальні проекти, вартість яких порівняно невелика. Водночас краудфандинг є досить зручним інструментом для фінансування малого підприємництва, що може бути застосовано в межах адаптації учасників бойових дій до цивільного життя, зокрема організації власного бізнесу. Така форма благодійності широко використовується в міжнародній економіці. Діяльність краудплатформ у США регулюється Законом 2012 року JOBS Act (Jumpstart Our Business Startups Act), який набув чинності у 2016 році. Відповідно до його положень дозволяється залучати до 1 млн доларів онлайн при максимально можливій кількості у 2 тис. інвесторів. Закон містить вимоги як до бекера, так і до особи, яка розмістила пропозицію. Інвестор отримує акції підприємства, дивіденди, право голосувати на загальних зборах акціонерів тощо¹⁶. Проте в Україні відсутнє законодавче забезпечення краудфандингу, не врегульований порядок його оподаткування.

Нові джерела фінансування громадських проектів, спрямованих на забезпечення процесу адаптації учасників бойових дій, не мають обмежуватися краудфандингом. Осучасненню підлягають організаційно-правові засади інших форм сприяння, зокрема: гранти, партнерство з бізнесом і соціальне підприємництво. Грант – донорська підтримка на реалізацію проекту, покликаною вирішити певну соціальну проблему й такого, що має чітко окреслені, досяжні цілі. Партнерство з бізнесом – ресурсна допомога проекту з боку бізнесу, який зацікавлений у вирішенні певної соціальної проблеми або підвищенні своєї пізнаваності (бренду) або рейтингу. Варто зазначити, що допомога воїнам АТО (ООС) належить до поширених серед українського бізнесу напрямів корпоративної соціальної відповідальності. Соціальне підприємництво – діяльність, спрямована на вирішення соціальних проблем і отримання прибутку. В основі такої організації

¹⁵ Краудфандинг. Як зібрати кошти? URL: https://fundraiser.games/news/kraudfanding-yak-zbrati-koshti/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=inweb_SER_FUNdraiser_Statti_Ukraine&utm_con (дата звернення: 28.12.2022)

¹⁶ Цвик О. Регулювання краудфандингу в Україні та США. URL: <https://blog.liga.net/user/atsvyk/article/32690> (дата звернення: 28.12.2022)

підприємництва покладено два завдання: розвиток бізнесу й розв'язання соціальної проблеми.

Прикладом успішного розвитку соціального підприємництва є Південна Корея. Соціальне підприємництво обрано як ефективний спосіб вирішення проблем для вразливих верств населення. Закон про розвиток соціального підприємництва від 7 січня 2007 року визначив поняття та критерії, за якими підприємства відносять до соціальних: діяльність має передбачати виробництво товарів, надання послуг, що мають соціальні цілі та / або створюють робочі місця для працевлаштування вразливих категорій населення. Такі підприємства обов'язково проходять процедуру сертифікації. Якщо основною метою діяльності є працевлаштування вразливих категорій осіб, то їх доля у складі працюючих на підприємстві має складати не менше 50 %. Якщо основною метою діяльності є не тільки працевлаштування вразливих верств населення, а й надання соціальних послуг, то доля працевлаштованих працівників може складати менше 30 % від усіх працівників¹⁷. Соціальні підприємства надають такі соціальні послуги, у наданні яких суспільство має реальну потребу.

Перспективним є подальший розвиток ідеї власної відповідальності за соціальні проблеми суспільства, інтеграція благодійності в повсякденне життя людей (особиста допомога, цільова соціальна інвестиція, залучення до соціальних процесів). Однією із сучасних моделей фінансової підтримки громадських і благодійних організацій є відсоткова філантропія. Зазначена форма діє в деяких державах Східної Європи. Її сутність полягає в наданні громадянам права на власний розсуд розпорядитися на користь обраних ними неприбуткових організацій законодавчо визначеним відсотком сплаченого податку із прибутку на доходи. Така практика є поширеною в Угорщині, Литві, Польщі, Румунії, Словаччині, Молдові та Італії. Угорщина стала першою державою, в якій на законодавчому рівні запроваджено модель «відсоткової філантропії». Згодом такий приклад наслідувала й Словаччина. Польща запровадила 1 % систему, Литва – 2 %. У Словаччині та Угорщині правом переадресації податку за останні роки скористалися приблизно 30–40 % громадян¹⁸. Враховуючи наявний величезний потенціал громадських організацій у їх діяльності, спрямованій на післявоєнне відновлення України, зокрема щодо сприяння адаптації учасників бойових дій до цивільного життя, запровадження моделі відсоткової філантропії є одним із перспективних напрямів розвитку національного законодавства. Варто врахувати й той факт, що значно збільшилася частка українців, які бажають брати участь у підтримці таких організацій. З метою запровадження в Україні механізму відсоткового відрахування підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки

¹⁷The Institutional Embeddedness of Social Enterprises in Welfare State Regime: The Case of South Korea, 2008/ A Paper presented at the 5th East Asian Social Policy Conference, Taipei, Taiwan.

¹⁸ Гришук Р. Відсоткова філантропія. Як напряму розпоряджатися частиною свого податку? URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/gryshhuk/62c959a45423f/> (дата звернення: 29.12.2022)

неприбуткових організацій)» (реєстр. № 7500 від 28.06.2022). Зазначена законодавча ініціатива передбачає можливість для фізичної особи – резидента, який отримує доходи як із джерела їх походження в Україні, так й іноземні доходи, і є платником податку на доходи фізичних осіб відповідно до пункту 162.1.1 статті 162 Податкового кодексу України, перерахувати до 2 % від сплаченого податку за власним вибором на користь однієї або двох неприбуткових організацій¹⁹.

До повномасштабного російського вторгнення в Україні активно розвивалися недержавні освітні програми для ветеранів: «Ветеранська стипендія імені Богдана Радченка»; «Норвегія-Україна. Професійна адаптація. Інтеграція в державну систему», UKR – 20/002 (NUPASS); спеціальні курси «Розробка і просування вебпроектів» від Комп'ютерної академії «Шаг», ІТ-курси «Розробка WEB-проектів» для ветеранів у Дніпрі; програми «Знайди себе в ІТ», а також започаткована практика залучення психологів-волонтерів до надання психологічної допомоги. Так, Міністерством оборони України укладено меморандуми про співпрацю з 6-ма громадськими й волонтерськими організаціями про заходи з надання психологічної допомоги. Напрацьований досвід доцільно розвивати у повоєнний період.

Висновки. Формування в Україні комплексної системи спеціалізованих програм підтримки учасників бойових дій, завдяки якій вони зможуть повноцінно включатися в цивільне життя після звільнення зі служби, передбачає поєднання державних і суспільних (недержавних) заходів підтримки.

Сучасний стан розвитку суспільства свідчить про необхідність удосконалення законодавства щодо організаційно-правових засад діяльності інститутів громадянського суспільства в частині підвищення їх ролі у вирішенні соціальних проблем. Трансформація ставлення суспільства до благодійності є важливим чинником національної єдності, особливо в період подолання післявоєнних проблем. Волонтерські та благодійні організації вже сьогодні відіграють вагомую роль в акумулюванні фінансових і людських ресурсів, спрямованих на допомогу учасникам бойових дій та іншим категоріям осіб, на яких поширюється законодавство про соціальний захист ветеранів війни. Нові можливості доброчинності потребують від держави впровадження сучасних законодавчих та організаційно-фінансових інструментів такої підтримки, створення підстав для подальшого розвитку благодійництва, волонтерської діяльності. Найбільш розповсюдженими видами благодійності серед українців є грошові та речові пожертви. Однак залишаються поза увагою інші види допомоги.

Незважаючи на позитивні тенденції розвитку благодійництва в Україні, рівень залучення людей, які регулярно цим займаються, залишається доволі низьким. Серед причин небажання брати участь у благодійницькій діяльності українці відзначають: недостатність коштів; недовіру до отримувачів благодійної

¹⁹ Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки неприбуткових організацій): проект Закону, реєстр. № 7500 від 28.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39744> (дата звернення: 29.12.2022)

допомоги; невіру в те, що така діяльність може мати реальний вплив на ситуацію. Багато респондентів вважають, що саме держава має турбуватися про вирішення соціальних проблем. Найгострішою залишається проблема ефективності законодавчого забезпечення захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва.

Створення належних законодавчих умов для взаємодії державної та суспільної підтримки є основою успішності процесу адаптації учасників бойових дій до цивільного життя. Збільшення суспільної підтримки ветеранів війни слід розглядати як один із важливих чинників розвитку ветеранської політики, адже це свідчить про визнання їх суспільством як важливої частини громади й підтверджує відповідальне ставлення до проблем ветеранів.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*