

Кондратенко Олексій Олександрович,

кандидат наук з державного управління, виконавчий директор громадської організації «Центр соціального і гуманітарного розвитку “HumanHubUA”, 02089, м. Київ, вул. Берегова, 5, тел.: (096) 253 64 61, e-mail: kondratenko_alex@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2513-0595

ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ РЕЗІЛЬЄНТНОСТІ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО

Анотація. У статті представлено ключові результати дослідження, що відбувалося в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” Національної академії державного управління при Президентові України за темою науково-дослідної роботи “Формування національної резильєнтності в Україні в умовах соціально-економічної турбулентності”.

З’ясовано, що зміст резильєнтності, як для окремої людини, так і для країни в цілому, полягає у вмінні протидіяти впливам зовнішнього оточення та швидко пристосовуватися до сучасних реалій з мінімальними втратами для самої країни. З огляду на це, в ході дослідження було звернуто увагу на моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом та здійснено аналіз соціально-економічної сфери, зокрема наведено аналіз показника Індексу процвітання Україна у динаміці за 2007-2018 рр.

У публікації ідентифіковано проблеми, що потребують особливої уваги з боку держави, серед них: демографічні, економічні, політичні та соціальні. Підкреслено, що до соціальних проблем, враховуючи стан соціально-економічної турбулентності в Україні, можна віднести появу абсолютно нових груп осіб, що потребують соціального захисту та у зв’язку з цим значне фінансове навантаження на державний та місцевий бюджети. У той же час переконані, що соціальний захист учасників АТО в умовах продовження бойових дій на сході України є стратегічним питанням, що відноситься до сфери національної безпеки.

У контексті соціального захисту учасників АТО виділено окремі проблеми в означеній сфері, зокрема з фінансуванням, передбачених державою соціальних гарантій та пільг для учасників АТО та членів їхніх

сімей, а також із забезпеченням даної категорії осіб земельними ділянками відповідних розмірів та характеристик, передбачених законодавством.

Розглянуто досвід формування резильєнтності на прикладі Ізраїлю та Сполучених Штатів Америки (США) у сфері соціального захисту ветеранів війни, військовослужбовців і членів їхніх сімей та описані кращі кейси з метою їх застосування на теренах України.

Ключові слова: соціально-економічні ризики в Україні, соціально-економічна турбулентність, соціальний захист учасників АТО, учасники АТО та члени їхніх сімей, резильєнтність, формування національної резильєнтності.

Kondratenko Oleksii Olexandrovich,

Ph. D in public administration, executive director NGO “Center for social and humanitarian development HumanHubUA”, 02089, Kyiv, 5 Berehova Str., tel.: (096) 253 64 61, e-mail: kondratenko_alex@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9754-3954

THE PROBLEM OF FORMING RESILIENCE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF SOCIAL PROTECTION OF ATO PARTICIPANTS

Abstract. The article presents the key results of the research was conducted within the framework of the complex scientific project “Public Administration and Local Self-Government” of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine on the topic of research work “Formation of national resilience in Ukraine in the conditions of socio-economic turbulence”.

It has been found that the content of the resilience definition, both for the individual and for the country as a whole, is the ability to counteract the effects of the external environment and quickly adapt to modern realities with minimal losses for the country itself. In view of this, the study drew attention to monitoring the implementation of the action plan for the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union and analyzed the socio-economic sphere, including the analysis of the index of prosperity of Ukraine in the dynamics for 2007-2018.

The publication identifies major of issues that need particular attention from the state, including demographic, economic, political and social issues. It is emphasized that, given the state of socio-economic turbulence in Ukraine, social problems can be attributed to the emergence of completely new groups of people in need of social protection and, consequently, a considerable financial burden on the state and local budgets. At the same

time, they are convinced that the social protection of ATO participants in the conditions of continuing fighting in eastern Ukraine is a strategic issue related to the national security sphere.

In the context of the social protection of ATO participants particular problems have been identified in this area, in particular with state funding for social guarantees and benefits for ATO participants and their families, as well as with providing this category of persons with land plots of the appropriate size and characteristics stipulated by the legislation.

The experience of forming national resilience on the example of Israel and the United States of America (USA) in the field of social protection of war veterans, servicemen and their families and the best cases for their application in Ukraine are considered.

Keywords: socio-economic risks in Ukraine, socio-economic turbulence, social protection of the participants in antiterrorist operation, the ATO participants and their family members, resilience, formation of national resilience.

Постановка проблеми. За останні п'ять років Україна стикнулася з безліччю загроз та викликів: анексією АР Крим, військовими подіями на Сході України. Важливо акцентувати увагу, що вищезгадані події спричинили появу абсолютно нових для національного законодавства категорій (груп) осіб, які потребують соціального захисту: учасники антитерористичної операції на сході України (перейменована на розширену антитерористичну операцію в межах операції Об'єднаних сил), внутрішньо переміщені особи (ВПО), ін., що додатково ускладнило внутрішні проблеми і протиріччя, зокрема у соціальній сфері.

З одного боку, учасники АТО та члени їхніх сімей мають закріплені державою гарантії поліпшення їх соціального самопочуття, добробуту та умов життя. З іншого, практичний досвід засвідчує, що досі не вирішено ряд питань зі сфери соціального захисту. Це негативно позначається на морально-пси-

хологічному стані ветеранів війни – знижує рівень їх стресостійкості, призводить до загострень посттравматичного стресового розладу (ПТСР) і є суттєвою загрозою соціальній та національній безпеці держави в цілому.

Переконані, що зміст резильєнтності, як для окремої людини, так і для країни в цілому, полягає у вмінні протидіяти впливам зовнішнього оточення та швидко пристосовуватися до сучасних реалій з мінімальними втратами для самої людини (країни). Формування національної резильєнтності в умовах соціально-економічної турбулентності для будь-якої країни є стратегічним завданням, особливо враховуючи той факт, що наша країна на світовій арені постійно відчуває жорсткий тиск щодо прийняття управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проведений аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку, що вивчення питання

формування національної резильєнтності в системі публічного управління в Україні тільки починає активно обговорюватися в наукових колах. Так, серед вітчизняних науковців теоретико-методологічні основи резильєнтності, стресостійкості разом з розкриттям цих дефініції вивчали М.М. Білинська, О.Л. Корольчук [1, с. 101], а також О.М. Хамініч, який розмежовує поняття “резильєнтність” (англ. *resilience*), “стійкість” (англ. *resistance*), “життєстійкість” (англ. *hardiness*), “життєздатність” (англ. *vitalability*). [2, с. 160-165].

Вибір теми дослідження аргументовано тим, що проблематика резильєнтності у розрізі соціально-економічних ризиків, а також у контексті соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей на сьогодні досі є малодослідженою. Водночас зазначимо, що за останні декілька років різні аспекти соціального захисту учасників АТО досліджували такі вітчизняні науковці як М.В. Кравченко, П.В. Ворона, Л.М. Сіньова, Л.Є. Кісіль, ін.

Мета статті полягає в аналізі проблем та ризиків, що ускладнюють процес формування резильєнтності у контексті соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні наша країна переживає надзвичайно складний період, що проявляється у наявності ряду проблем, серед них: демографічні (зниження народжуваності, природне старіння населення, відтік кваліфікованих кадрів та економічно активного населення за кордон); соціальні (бідність на фоні відсутності достатнього відсотку

середнього класу, поява нових груп осіб, що потребують соціального захисту); економічні (значні обсяги безробіття та інфляції, падіння інвестиційної привабливості країни, зниження міжнародних рейтингів та окремих стратегічних показників країни); політичні (корупція, а також певна турбулентність, що проявляється у стосунках з міжнародними та європейськими партнерами України попри високі показники довіри суспільства до сучасної влади).

У контексті останнього в аналітичній доповіді 2018 року “Про внутрішнє та зовнішнє становище України” озвучено тезу про те, що поглиблення відносин України з Європейським Союзом залежатиме від здатності законодавчої та виконавчої влади ефективно працювати над втіленням Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони про асоціацію (Угоди) [3, с. 7-8].

Відмітимо, що моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди, презентований на порталі pulse.eu-ua.org у листопаді 2019 року, засвідчує в цілому незадовільний прогрес виконання задач, поставлених перед Україною. Разом з тим, з 2015 року найбільший прогрес виконання зобов’язань України спостерігаємо за такими сферами як: “Політичний діалог. Національна безпека і оборона” (84% зі 100%), “Усунення технічних бар’єрів у торгівлі” (76%), “Підприємництво” (74%), “Енергоефективність та житлово-комунальне господарство” (68%), “Управління державними

фінансами” (68%). Водночас, за даними моніторингу у фінансовому секторі не відбулося позитивних змін і прогрес виконання сягнув лише 19% (за [4]).

На практиці фінансово-економічна сфера тісно пов’язана із загальною макроекономічною ситуацією в країні, рівнем внутрішнього валового продукту (ВВП), інфляційних процесів, закладеними у бюджет видатками, особливо на соціальний захист. Водночас незначне зростання ВВП в Україні, що розглядається сьогодні як певне досягнення внутрішніми експертами, у доларовому еквіваленті виглядає незначним.

Враховуючи сучасні виклики, в тому числі у сфері соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, можна говорити про те, що саме від ресурсного забезпечення (включає не лише фінансово-економічну складову), передусім, залежить ефективність державного регулювання. Аргументуючи власну позицію, спираємося на те, що прийняття будь-якого нормативно-правового акту чи створення (модернізація) окремої інституції

без ресурсного забезпечення у достатньому обсязі, не приносить бажаного результату (якісних/кількісних змін) в означеній сфері.

Під достатнім ресурсним забезпеченням у контексті досліджуваної теми розуміємо рівень науково-прикладного, кадрового, фінансово-економічного, матеріального, інформаційно-комунікаційного забезпечення, що дає змогу виконувати основні функції та завдання державного регулювання, серед яких розв’язання першочергових проблем учасників АТО та членів їхніх сімей.

За Індексом процвітання (Prosperity Index) Україна у 2018 році займала 111 місце серед 149 країн світу. Даний показник інтегрує різні компоненти, серед яких і якість економіки, у тому числі власне ефективність фінансового сектору (economic quality).

Як бачимо, за результатами 2018 року Україна в загальному рейтингу має низькі позиції за цим показником – 111 місце, з 2007 по 2018 рр. найкраща позиція України в цьому рейтингу – 91 місце.

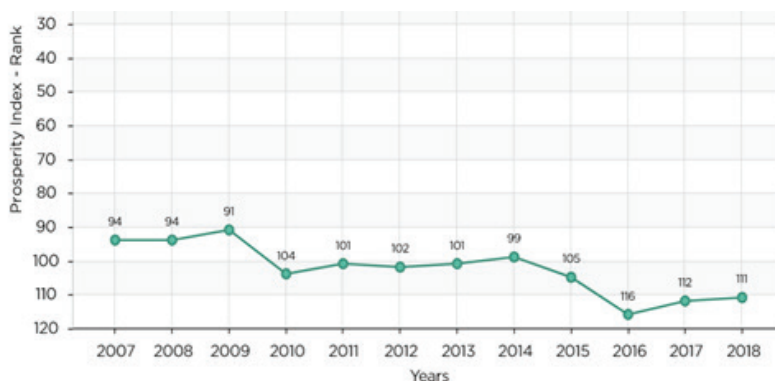


Рис. 1. Динаміка Індексу процвітання (Prosperity Index) України за 2007-2018 рр. [5]

Таким чином формується фінансово-економічний механізм в основі якого різні економічні стимули (дотування, преференції). Фінансування на окремі програми та пільги учасникам АТО та їхнім сім'ям здійснюється з державного/місцевого бюджетів, інших джерел. Втім, сьогодні є певні проблеми з фінансуванням, передбачених державою соціальних гарантій для учасників АТО (від фінансування окремих видів соціальних пільг до забезпечення земельними ділянками відповідних розмірів та характеристик, передбачених законодавством).

За даними Єдиного реєстру учасників АТО, станом на червень 2019 р. налічується майже 370 тис. осіб, які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, близько 4,5 тис. загиблих та понад 11 тис. військових, яким надано статус осіб з інвалідністю внаслідок війни [6].

За нашими розрахунками, з урахуванням постійного приросту, кількість учасників АТО до кінця 2020 р. становитиме близько 500 тис. осіб, що потребуватиме відповідно збільшення видатків на соціальний захист цієї категорії осіб. У той же час переконані, що соціальний захист учасників АТО та членів їхніх сімей в умовах продовження бойових дій на сході України є стратегічним питанням, що відноситься до сфери національної безпеки.

Крім гострої потреби у фінансуванні видатків на соціальний захист, в тому числі на учасників бойових дій (УБД) з числа бійців АТО, потребує розв'язання конфлікт інтересів між УБД на територіях інших

держав (воїнів-інтернаціоналістів), безпосередніми учасниками ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС прирівняними до ветеранів, ветеранів Другої світової війни та осіб з інвалідністю внаслідок війни в частині різниці пільг та гарантій для даних категорій ветеранів та учасників АТО. Варто акцентувати увагу, що питання працевлаштування і соціальної інтеграції учасників АТО є також невідкладними та потребують державного втручання і оперативного вирішення, з огляду на те, що за оперативними даними мова йде про працездатних чоловіків 18-45 років.

З огляду на це, проблема формування резильєнтності, зокрема національної резильєнтності для України видається актуальною і саме тому досвід кожної країни є цінним задля імплементації та адаптації кращих практик до українських реалій. На прикладі успішних кейсів інших країн світу слід відзначити у сфері соціального захисту ветеранів війни та членів їхніх сімей досвід Ізраїлю та Сполучених Штатів Америки (США).

Так, в Ізраїлі при Міністерстві оборони працює управління, що опікується екс-комбатантами, серед яких є постраждалі військовослужбовці, їхні родини, а також сім'ї загиблих у локальних та бойових конфліктах, антитерористичних операціях, ін.

На першому місці в переліку послуг зазначеного управління – надання та оформлення пільг, лікування та фінансування індивідуальних програм соціальної інтеграції, ведення професійної та функціональної реабілітації військовослужбовців, організації надання їм та членам

їхніх сімей суспільної й психологічної підтримки. Вдалим прикладом є стратегічне партнерство Уряду Ізраїлю з громадським ветеранським середовищем.

Рівень соціального забезпечення визначається індивідуально в залежності від ступеню травми чи ступеня каліцтва, поранення військового [7]. На території Ізраїлю функціонують центри забезпечення стресостійкості, т.зв. Центри резильєнтності (направлені на надання послуг ветеранам війни та іншим категоріям громадян). Цільова аудиторія – особи-військовослужбовці після повернення з військових операцій та після завершення активної фази лікування та виписки з медичного закладу. Такий пакет послуг (англ. package of benefits) надає держава для соціально-психологічної адаптації, пом'якшення психічної травми від ефекту війни, що позитивно впливає на їхнє психофізичне здоров'я, психологічну врівноваженість, світогляд і стабільність ціннісних орієнтацій. Заслужують на окрему увагу підходи до фізичної та психологічної реабілітації комбатантів, в тому числі членів їхніх сімей, обсяги державного фінансування соціальних програм, наявність прозорої процедури контролю за дотриманням зобов'язань органів влади, обліку і належного захисту персональних даних. Також на рівні окремих штатів США діють профільні соціальні військові програми (англ. optional state supplement) чи особливі індивідуальні пільги, передбачені в бюджеті на відповідний період для цієї категорії осіб (за [8]).

Досвід Міністерства у справах ветеранів США є також позитивним у тому сенсі, що державний орган виконавчої влади опікується питаннями соціального захисту означеної категорії осіб і має настільки значний тиск з боку громадських та інших професійних осередків, що максимально знижені ризики різних соціальних невідплат, затримок чи інших непередбачуваних подій. Серед ключових завдань цього Міністерства [8]:

- соціально-правове і пенсійне забезпечення (захист) ветеранів військової служби США, родин та осіб, що перебувають на утриманні (у тому числі загиблих військовослужбовців);
- підготовка до цивільного життя;
- страхування та іпотечне кредитування;
- надання різних допомог у грошовій/негрошовій формах, зокрема спеціальних пільг (англ. special veteran's benefits) для ветеранів з вадами зору (сліпота, ін.) чи осіб з інвалідністю внаслідок бойових дій.

При цьому, є практика підвищення розміру грошових виплат у зв'язку з інфляцією та т.зв. benefits in kind (BIK's), що є значними перевагами саме для цієї категорії осіб та надаються комбатантам, в основному у негрошовій формі – соціальна підтримка, цілодобова психологічна гаряча лінія, безкоштовні юридичні та інші консультації для ветеранів.

Крім згаданого Міністерства соціального, медичного та реабілітаційного забезпечення військовослужбовців і їхніх сімей здійснюється через такі інституції – Консультаційна

рада з питань соціального забезпечення; Департамент охорони здоров'я та народного забезпечення; Адміністрація фінансування медичного обслуговування [9].

Варто відзначити розвиненість систем соціального страхування в державах, досвід яких вивчається, особливо у випадках загибелі, поранення або хвороби військовослужбовця. Метою заходів з обов'язкового страхування є покриття необхідних фінансових витрат на медичне обслуговування, тому відмітимо високий рівень розвитку медичного й реабілітаційного забезпечення, значну увагу активній стороні соціального захисту (відкриття власної справи комбатантами, в тому числі ведення сімейного бізнесу).

Висновки та перспективи подальших розробок. За результатами дослідження та на основі проведеного аналізу можна зробити три ключові висновки. По-перше, учасники АТО виступають як об'єкти, на які орієнтовано заходи соціального захисту і одночасно суб'єкти, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики в означеній сфері, а також зацікавлені в існуванні адекватних норм і правил, умов для особистісного розвитку. З огляду на це, громадські організації, міжнародні донори є виразниками інтересів певної організації чи групи осіб, але й можуть виступати одночасно рівноправними партнерами держави.

По-друге, процес формування резильєнтності є досить складним і потребує значних фінансових вкладень, в першу чергу, у систему соціального захисту даної категорії осіб. По-третє, на прикладі цих

країн можна зробити висновок, що наявність єдиного координуючого органу є позитивним для формування особистої резильєнтності (мова йде про окремих комбатантів – учасників бойових дій), так і системи національної резильєнтності в цілому, враховуючи комплексні підходи до розв'язання проблем теоретичного і прикладного характеру в сфері соціального захисту даної категорії осіб.

Для України актуалізується питання ведення конструктивного діалогу між органами публічної влади та бізнесом, організаціями громадянського суспільства, науковцями, практиками, родиними учасників АТО. Зацікавленість у розв'язанні суспільно-важливих проблем і завдань у суспільстві свідчить зокрема про зрілість громадянського суспільства та одночасно про готовність органів публічної влади до співпраці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.

2. Хамінч О. М. Резильєнтність: життєстійкість, життєздатність або резильєнтність // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Психологічні науки». – Вип. 6. – Т.2. – 2016. – С. 160-165

3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – К. : НІСД, 2018. – 688 с.

4. Портал моніторингу реалізації плану заходів з виконання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони – Пульс Угоди. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pulse.eu-ua.org/ua/streams/social-policy-and-employment>

5. Legatum Prosperity Index. – URL.: <http://www.prosperity.com/rankings>

6. Лист Державної служби у справах ветеранів та учасників антитерористичної операції від 31.05.2019 № 2113/02/05.2-19.

7. Басараб С. Обличчям до військових [Електронний ресурс] / С. Басараб // Військо України. – 2015. – Режим доступу: <http://viysko.com.ua/journal-online/obly-chchycham-do-vijs-kovy-h/>

8. The official web-site United States Department of Veterans Affairs. – URL.: <https://www.benefits.va.gov/benefits/>

9. Інформаційна довідка щодо функціонування у різних державах міністерств у справах ветеранів // Українська спілка ветеранів Афганістану. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usva.org.ua>

REFERENCES:

1. Kuybida V. S., Bilyns'ka M. M., Petrove O. M. (2018). *Publichne upravlinnyia: terminol. slov. [Public administration: glossary]*. Kyiv : NADU [In Ukrainian].

2. Khaminich O. M. (2016) Rezil'yentnist': zhyttyestiykist', zhyttyezdatnist' abo rezil'yentnist' [Resilience, resistance, hardiness, vitability]. *Naukovyy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu. Seriya «Psykhologichni nauky»*. – *Scientific Bulletin of*

Kherson State University. Psychological Sciences Series, 6 (2), 160-165 [In Ukrainian].

3. *Analitichna dopovid' do Shchorychnoho Poslannya Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoyi Rady Ukrainy Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshe Ukraine [On Internal and External Situation of Ukraine Analytical Report to the Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine On Internal and External Situation of Ukraine]* (2018). Kyiv : NISD [In Ukrainian].

4. Portal monitorynhu realizatsiyi planu zakhodiv z vykonannya Uhody pro Asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu ta Yevropeys'kym Soyuzom [Monitoring portal for the implementation of the Action Plan for the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU]. *pulse.eu-ua.org*. Retrieved from <http://pulse.eu-ua.org/ua/streams/social-policy-and-employment> [In Ukrainian].

5. Legatum Prosperity Index. <http://www.prosperity.com/rankings>

6. Lyst Derzhavnoyi sluzhby u spravakh veteraniv ta uchasnykiv antyterorystychnoyi operatsiyi № 2113/02/05.2-19 vid 31.05.2019 r. [Letter from the State Service for Veterans and antiterrorist operations № 2113/02/05.2-19 dated 31.05.2019] [In Ukrainian].

7. Basarab S. (2015) Oblychchycham do viys'kovykh [Face to the military]. *Viys'ko Ukrainy – Army of Ukraine*. Retrieved from <http://viysko.com.ua/journal-online/obly-chchycham-do-vijs-kovy-h/> [In Ukrainian].

8. The official web-site United States Department of Veterans Affairs. <https://www.benefits.va.gov/benefits/>

9. *Informatsiyina dovidka shchodo funktsionuvannya u riznykh derzhavakh ministerstvo u spravakh veteraniv [Information sheet on the functioning of the Ministries of Veterans Affairs in the various states]* (2018). Ukrainian spy veteran in Afghanistan [In Ukrainian].