

ЛЮДИНООРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВЕТЕРАНІВ: ПРОБЛЕМИ ПЕРЕХОДУ ВІД ЗАЯВНИЦЬКОЇ ДО ПРОАКТИВНОЇ МОДЕЛІ

Юнін О. С., Шаблистий В. В., Откидач Р. Р.

ВСТУП

Повномасштабний збройний конфлікт істотно вплинув на обсяг завдань, які стоять перед державною політикою у сфері ветеранських справ. Якщо до лютого 2022 року йшлося про підтримку відносно стабільної та обмеженої кількості осіб зі статусом учасника бойових дій, то нині чисельність людей, яким доведеться проходити шлях реінтеграції в мирне життя, за окремими оцінками може наблизитися до мільйона й навіть перевищити цю позначку¹. Не дивно, що за таких умов традиційна та певною мірою історично звична для України заявницька модель реалізації прав ветеранів, за якої особа самостійно повинна з'ясувати перелік належних їй прав, зібрати необхідні документи та звернутися до компетентного органу, вже не повною мірою відповідає сучасним потребам державної ветеранської політики, оскільки суттєво ускладнює забезпечення своєчасного доступу до передбачених законодавством заходів підтримки в умовах значного збільшення кількості осіб, які потребують реінтеграції.

Водночас поряд із зазначеною організаційною складовою функціонування системи підтримки ветеранів дедалі більшої актуальності набуває питання забезпечення фактичної доступності передбачених законодавством прав і соціальних гарантій. Варто враховувати, що ветеран, який зіткнувся з інвалідністю, втратою житла чи психологічними наслідками бойового досвіду, нерідко не має достатнього часового, інформаційного, а подекуди й психологічного ресурсу для самостійного отримання повної інформації щодо механізму реалізації належних йому прав та проходження необхідних адміністративних процедур у розгалуженій системі державної підтримки, до забезпечення якої в Україні залучено щонайменше 18 окремих інституцій та понад 150 нормативно-правових актів. За таких умов, на наше переконання, ключового значення набуває питання трансформації самої моделі взаємодії держави з ветераном: чи повинна ініціатива щодо реалізації передбачених законом прав і надалі покладатися переважно на особу, яка перебуває у вразливому становищі, чи держава має забезпечувати проактивне виявлення її потреб, координацію надання необхідних послуг та комплексний супровід у процесі реінтеграції?

Водночас варто відмітити, що в Україні вже започатковано окремі елементи переходу до проактивної моделі реінтеграції ветеранів. Зокрема, тривалий час активно впроваджується інститут помічника ветерана (фахівця із супроводу ветеранів війни та демобілізованих осіб), діяльність якого покликана забезпечити індивідуальний супровід особи, координацію взаємодії з державними органами та

¹Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 25.

сприяти реалізації належних їй прав. Як важливий крок також відмітимо законодавче закріплення можливості надання окремих публічних послуг без звернення особи (що якраз свідчить про поступовий відхід від виключно заявницького принципу взаємодії держави з громадянином). Крім того, функціонує Єдиний державний реєстр ветеранів війни, який створює передумови для накопичення, актуалізації та використання інформації, необхідної для персоналізації державної підтримки й автоматизації окремих адміністративних процедур.

Втім зазначені механізми поки що не утворюють цілісної системи, а розвиваються як окремі інституційні рішення, що характеризуються різним рівнем нормативного забезпечення, міжвідомчої взаємодії та цифрової інтеграції. У зв'язку з цим, на наше переконання, ґрунтовного наукового осмислення потребує питання того, за яких організаційно-правових умов зазначені механізми можуть бути інтегровані у єдину комплексну людиноорієнтовану модель проактивного супроводу ветеранів.

1. Людиноорієнтований підхід як сучасна концепція державної політики реінтеграції ветеранів

У сучасній юридичній науці та науці публічного управління можемо дедалі більш чітко простежувати переорієнтацію зосередження дослідницької уваги від держави як центрального елемента управлінської системи до людини як основного адресата її діяльності. Такі зрушення зумовлені поступовим переосмисленням ролі публічної влади: якщо традиційно ефективність державного управління оцінювалася насамперед через належне виконання органами влади покладених на них повноважень, то нині дедалі більшого значення набуває індивідуалізований підхід, здатність держави забезпечити реальне та своєчасне задоволення потреб конкретної особи.

Показово, що саме у цьому контексті сформувалася концепція людиноорієнтованого підходу (people-centred approach), яка останніми роками стала одним із ключових напрямів розвитку сучасного публічного управління. На окресленому підґрунті у публічному управлінні сформувалося власне поняття «людиноорієнтований підхід» – як результат переосмислення традиційних підходів до організації публічних послуг, за яких пріоритетне значення надавалося радше виконанню адміністративних процедур, а не фактичному задоволенню потреб конкретної особи. Передумовою його розвитку став розрив між нормативно визначеним обсягом державних гарантій та ефективністю їх практичної реалізації.

Оскільки концепція людиноорієнтованого публічного управління сформувалася насамперед у міжнародній практиці державного врядування, методологічну основу її сучасного розуміння становлять зокрема рекомендації та аналітичні документи Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), яка протягом останніх десятиліть є одним із ключових розробників міжнародних стандартів у сфері публічного управління та цифрової трансформації держави. У документах ОЕСР ефективність системи надання публічних послуг пропонується оцінювати не лише за показниками законності чи адміністративної результативності, а й через їх доступність, оперативність реагування на потреби

особи (responsiveness) та якість з позиції безпосереднього отримувача відповідних послуг². Іншими словами, фактично у центрі оцінки постає вже не адміністративна процедура як така, а її результат для конкретного індивіда. Якщо особа не змогла своєчасно реалізувати гарантоване їй право у зв'язку зі складністю процедур чи недостатньою доступністю відповідної інформації тощо, то навіть формально бездоганна діяльність адміністративного органу не вважатиметься повністю ефективною.

Зазначений підхід простежується, зокрема, в Огляді цифрового врядування Республіки Корея, підготовленому ОЕСР у 2025 році, де серед ключових напрямів розвитку державного управління виокремлено людиноорієнтовані та проактивні публічні послуги (human-centred and proactive public services)³. Аналіз зазначеного документа дає нам підстави стверджувати, що проактивність у контексті досліджуваної теми не розглядається як самостійна характеристика держави – навпаки, вона постає цілком законотворчим наслідком людиноорієнтованого підходу. Якщо адміністративна діяльність організовується виходячи з потреб конкретної особи, а не лише із внутрішньої логіки адміністративних процедур, то ініціювання надання окремих видів підтримки державою без очікування звернення особи стає природним способом забезпечення доступності її прав. За таким умов, на нашу думку, обов'язок самостійно звертатися за кожною послугою поступово втрачає своє значення як універсального принципу організації взаємодії держави з людиною.

Традиційна ж, заявницька (реактивна) модель побудована на протилежній логіці: держава визначає нормативні підстави, умови та порядок реалізації передбачених законодавством прав, гарантій і заходів підтримки, публікує їх у нормативному акті, а відповідальність за ознайомлення з цим переліком, збір підтверджуючих документів і подання відповідних заяв покладається на саму особу. Ця модель є цілком історично виправданою – вона зменшує потребу держави у постійному проактивному супроводі кожного потенційного отримувача послуг й водночас формально захищає особу від непроханого втручання в її приватне життя, оскільки виключає необхідність збору та використання державою інформації про особу понад обсяг, необхідний для реалізації конкретного права. Однак, на наше переконання, вона працює прийнятно лише за одночасного виконання кількох умов: кількість потенційних отримувачів послуг є відносно стабільною, інформаційна асиметрія між державою та особою є помірною, а особа має ресурс – часовий, освітній, психологічний, – щоб самостійно зорієнтуватися в системі. Особливо гостро зазначені обмеження проявляються щодо ветеранів, які зазнали тяжких поранень, втратили житло, пережили загинулих побратимів або мають відчутні психологічні наслідки бойового досвіду. Ветерани війни загалом становлять особливу соціальну групу, яка потребує підвищеного рівня державної підтримки, зумовленого як фізичними, так і психологічними наслідками участі у бойових діях. Більш того, особливої уваги потребує питання забезпечення прав

² Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better Life. Paris: OECD Publishing, 2022. С. 4.

³ Delivering human-centred and proactive public services: Digital Government Review of Korea. Paris: OECD Publishing, 2024. С. 3

ветеранів, які одночасно є внутрішньо переміщеними особами, оскільки вони стикаються з подвійними соціальними ризиками – втратою житла, роботи, соціальних зв'язків тощо⁴. Для таких осіб самостійне проходження складних адміністративних процедур може бути істотно ускладненим, у зв'язку з чим саме щодо цієї категорії населення заявницька модель демонструє найбільші функціональні обмеження.

Вважаємо доцільним підкреслити, що проблема заявницької моделі полягає не в її концептуальній хибності, а в тому, що вона була сформована для інших організаційних та соціальних умов, ніж ті, у яких сьогодні реалізується державна ветеранська політика України.

В Україні нормативні засади для переходу за межі суто заявницької моделі закладені низкою актів, ухвалених в різний час і, варто визнати, не завжди узгоджених між собою. Стаття 17 Конституції України покладає на державу обов'язок забезпечувати соціальний захист громадян, які перебувають на військовій службі, та членів їхніх сімей, що свідчить про покладення на державу позитивного обов'язку щодо забезпечення відповідних соціальних гарантій, а не лише реагування на звернення особи⁵. Базовий у цій сфері Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», попри те, що ухвалений задовго до появи цифрових державних сервісів, у чинній редакції визначає основні напрями державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та встановлює систему відповідних гарантій⁶. Значно новішим і по суті визначальним для галузі є Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», який уперше на законодавчому рівні комплексно врегулював можливість надання окремих публічних послуг без звернення особи – за ініціативою суб'єкта надання послуги в разі настання визначеної події, а також послуги «за замовчуванням»⁷. Цей закон, на нашу думку, є ключовою нормативно-правовою передумовою переходу до проактивної моделі, оскільки він змінює саме визначення публічної послуги, більше не прив'язуючи його виключно до факту звернення особи.

Практична реалізація зазначених положень стала можливою завдяки функціонуванню інформаційно-комунікаційної системи «Єдиний державний реєстр ветеранів війни», яка забезпечує накопичення відомостей, необхідних для автоматизованого виявлення підстав надання окремих видів державної підтримки. Наявність достовірних державних даних є необхідною передумовою переходу від заявницької до проактивної моделі реалізації прав ветеранів.

⁴ Реалізація ветеранської політики: правові, економічні, соціальні та психологічні аспекти : метод. рек. / О. С. Юнін, Н. М. Обушенко, О. О. Кулініч, ; за заг. ред. д.ю.н., проф. В. В. Шаблістого. Дніпро: Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2026. С. 7.

⁵ Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

⁶ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.

⁷ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-ІХ : станом на 2 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>.

Міжнародний досвід організації індивідуалізованої підтримки ветеранів дає підстави стверджувати, що людиноорієнтованість найчастіше реалізується через поєднання кількох інституційних елементів. Одним із найбільш комплексних досліджень у цьому напрямі є дослідження, підготовлене за сприяння Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні, що охопило досвід десяти країн, зокрема Австралії, Хорватії, Сполученого Королівства та Сполучених Штатів Америки (далі – США), і показує, що майже в усіх досліджених країнах, окрім Польщі, функціонують окремі єдині організації, відповідальні за загальну політику та координацію справ ветеранів/-ок⁸.

Так, у Сполученому Королівстві 2019 року було створено окремий урядовий офіс для посилення міжвідомчої координації – Управління у справах ветеранів (Office for Veterans' Affairs), тоді як у США та Австралії профільні міністерства покладаються на розгалужену мережу регіональних представництв і акредитованих постачальників послуг. У Хорватії, чий досвід, на нашу думку, видається найбільш релевантним для України з огляду на тривале та історично схоже формування державної політики після завершення воєнних дій, поступово формується мережа ветеранських центрів, які поєднують реабілітаційні, психологічні та адміністративні функції в одному просторі.

Спільною рисою зазначених моделей вбачається зміна розподілу адміністративної відповідальності за організацію процесу реінтеграції. Якщо у традиційній заявницькій моделі основний тягар ініціювання взаємодії з державою покладається на самого ветерана, то в досліджених країнах координація отримання необхідних послуг дедалі більше стає функцією спеціально уповноважених інституцій.

Водночас звернемо увагу на те, що людиноорієнтований підхід за його суттю не слід отожденовати із суто «клієнтоорієнтованою» моделлю надання послуг, запозиченою із приватного сектору. І. Бойко та О. Соловійова слушно зауважують, сутність людиноцентризму полягає в тому, що «у відносинах з публічною адміністрацією приватна особа не виступатиме об'єктом управлінського впливу, а братиме участь у провадженні щодо надання їй права або покладенні на неї обов'язку в якості суб'єкта, наділеного правами»⁹. Так, у ветеранській політиці це означає відмову від сприйняття ветерана як пасивного отримувача пільг і визнання його активним учасником формування власного індивідуального маршруту реінтеграції: у цьому сенсі проактивність є лише одним із технологічних проявів ширшої управлінської філософії, а не самостійною метою реформи.

З. Бурик, аналізуючи еволюцію концепції людиноцентризму в системі публічного управління, визначає, що «одержані результати повинні віддзеркалювати глибинну людиноцентричну орієнтацію всієї системи державного управління», а ключовою метою діяльності владних структур має

⁸ Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 29.

⁹ Бойко І. Соловійова О. Вплив ідеї людиноцентризму на зміст адміністративного права. *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy*. Vol. 2, No. 1, 2023, p. 6. DOI: 10.46299/j.isjpp.20230201.01.

стати «показник якості життя громадян»¹⁰. Поділяючи зазначений підхід, вважаємо, що зміна критеріїв оцінювання діяльності органів влади є ключовою передумовою переходу від заявницької до проактивної моделі. Якщо кінцевою метою державної політики визнається покращення якості життя ветерана, то адміністративні процедури, цифрові сервіси та інші інструменти мають розглядатися лише як засоби досягнення цієї мети, не як самоціль. У центрі уваги має перебувати не кількість наданих послуг, а те, чи дозволили вони своєчасно задовольнити потреби конкретного ветерана та сприяти його успішній реінтеграції до цивільного життя.

Важливе значення для розуміння подальшого розвитку проактивної моделі мають стратегічні напрями державної ветеранської політики, визначені на програмному рівні. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 року № 1209-р схвалено Стратегію ветеранської політики на період до 2030 року та затверджено операційний план заходів з її реалізації на 2024-2027 роки¹¹. Стратегія визначає три взаємопов'язані цілі: 1) відновлення людського капіталу та добробуту ветеранів/ветеранок, членів їх сімей; 2) повага та вшанування пам'яті; 3) визначення участі ветеранів/ветеранок у забезпеченні національної безпеки та обороноздатності. Показово, що Стратегія розроблялася із залученням коаліції громадських організацій, які представляють інтереси самих ветеранів, а не виключно апаратом профільного міністерства, що, на нашу думку, якраз цілком відповідає сучасному розумінню людиноорієнтованого врядування, за якого особи, на яких поширюється дія державної політики, беруть участь у її формуванні.

Разом із тим маємо відмітити, що перехід до проактивної моделі потребує не лише зміни так би мовити «програмних орієнтирів», а й створення належних організаційних механізмів міжвідомчої взаємодії, цифрової інтеграції державних інформаційних ресурсів, єдиних підходів до супроводу ветерана на *всіх* етапах його реінтеграції.

2. Проблеми реалізації проактивної моделі реінтеграції ветеранів в Україні

Наявність нормативних передумов, стратегічних орієнтирів та окремих організаційних інструментів сама по собі ще не свідчить про завершення або якісний перебіг переходу до проактивної моделі реінтеграції ветеранів. Будь-яка управлінська концепція набуває практичного значення тоді і лише тоді, коли закладені в її основу принципи знаходять послідовне відображення в повсякденній діяльності органів публічної влади. Беззаперечним є те, що практична реалізація будь-якої управлінської моделі є найкращим критерієм оцінки її життєздатності: проактивний підхід у державній ветеранській політиці не є винятком. Попри

¹⁰ Бурик З. Розвиток концепції людиноцентризму в системі публічного управління. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. Вип. 6. С. 26-27. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-21-34>.

¹¹ Про схвалення Стратегії ветеранської політики на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2027 роках : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 29.11.2024 № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2024-p#Text>.

поступове формування нормативних та організаційних передумов його впровадження, сучасна практика свідчить про збереження низки системних проблем, які істотно ускладнюють відмову від традиційної заявницької моделі.

Однією з ключових причин, що стримує розвиток проактивної моделі, вважаємо недостатню інтегрованість діяльності органів, відповідальних за надання підтримки ветеранам. Станом на початок повномасштабного збройного конфлікту підтримкою ветеранів опікувалося щонайменше 18 окремих інституцій¹², кожна з яких діє в межах власної нормативної бази та власної інформаційної системи. Сам по собі такий розподіл компетенцій не є недоліком, однак за відсутності належної координації він істотно ускладнює формування безперервного маршруту супроводу ветерана. Фактично Міністерство у справах ветеранів виконує функцію координатора державної політики, однак воно не наділене повноваженнями, які дозволяють б забезпечити єдині стандарти взаємодії інших суб'єктів, відповідальних за окремі напрями реінтеграції ветеранів, зокрема Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Пенсійного фонду чи Державної служби зайнятості, кожен з яких відповідає за власний, окремо врегульований блок пільг. Постає очевидним, що за таких умов інформація про виникнення у ветерана права на певний вид підтримки фактично залишається в межах компетенції окремого органу. Навіть якщо інший суб'єкт владних повноважень на підставі цих відомостей міг би автоматично ініціювати надання іншої адміністративної чи соціальної послуги, відсутність належної інформаційної та організаційної взаємодії не дозволяє реалізувати такий механізм у повному обсязі.

Як другу суттєву перешкоду варто виокремити недостатній рівень інтеграції державних інформаційних ресурсів, без якого реалізація проактивної моделі фактично є неможливою. Єдиний державний реєстр ветеранів війни, створення якого передбачене змінами до законодавства 2019 року, на початок 2022 року перебував у режимі бета-тестування, а повномасштабний збройний конфлікт призупинив подальший розвиток системи обміну даними з міркувань безпеки¹³. Фактично, це створює своєрідну ситуацію: кількість потенційних отримувачів підтримки експоненційно зросла, а темпи розбудови цифрової інфраструктури, необхідної для проактивного обслуговування цієї кількості осіб, об'єктивно сповільнилися. На наше переконання, виникнення зазначених труднощів жодним чином не змінює стратегічної необхідності подальшого розвитку цифрової інфраструктури у сфері ветеранської політики; навпаки, збільшення кількості потенційних отримувачів державної підтримки лише значно підсилює потребу в розвитку захищених механізмів міжреєстрової взаємодії та автоматизованого обміну даними між компетентними органами.

Ще одним викликом залишається кадрове забезпечення проактивної моделі реінтеграції. Найбільш показовим прикладом практичної реалізації людиноорієнтованого підходу є інститут помічника ветерана, покликаний

¹² Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 29.

¹³ Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 24.

забезпечити індивідуальний супровід особи під час реалізації нею передбачених законом прав і гарантій. Пілотний проєкт стартував 1 липня 2023 року у чотирьох областях, а вже 10 жовтня 2023 року був розширений ще на п'ять областей і місто Київ. За офіційними даними, на 550 посад помічника ветерана було подано понад 570 заяв, причому 54% кандидатів становили жінки, а більшість мали освітній рівень магістра¹⁴.

З урахуванням наведених даних можна зробити висновок, що проблема полягає не у відсутності бажаних працювати в системі ветеранського супроводу; навпаки, конкурс практично на кожне місце підтверджує наявність кадрового потенціалу. Основний виклик полягає в іншому – у масштабуванні цієї моделі відповідно до реальної кількості ветеранів, які потребуватимуть індивідуального супроводу. Тобто показники свідчать про наявність суспільного запиту на професію та достатній рівень кваліфікації кандидатів, однак самі числа – 550 посад – свідчать про істотний розрив між масштабом потреби, яка потенційно охоплює сотні тисяч осіб, і кадровою спроможністю системи забезпечити кожному персонального супроводжуючого. Навіть за умови повного масштабування проєкту на всю територію України, про яке було оголошено за результатами пілоту, навантаження на одного помічника ветерана залишатиметься значним, особливо у великих міських громадах. На нашу думку, подальший розвиток інституту помічника ветерана, окрім перегляду кількості відповідних посад, вкрай доречно пов'язувати із впровадженням ризик-орієнтованого підходу до розподілу навантаження, за якого інтенсивність супроводу визначатиметься індивідуальними потребами ветерана. Очевидно, що особа, яка потребує одночасно медичної, психологічної та соціальної реабілітації, об'єктивно потребує більшого обсягу супроводу, ніж ветеран, який звертається лише з окремого адміністративного питання.

Ефективність проактивної моделі сьогодні, на нашу думку, значною мірою залежить і від організаційної та фінансової спроможності конкретної територіальної громади, що об'єктивно створює ризики нерівного доступу ветеранів до однакових за змістом форм державної підтримки. Так, реформа децентралізації, що триває в Україні з 2014 року, суттєво та відчутно вплинула на розширення ролі територіальних громад у сфері соціальної політики, однак фінансова та кадрова спроможність громад суттєво відрізняється: якщо у великому обласному центрі можливо утримувати кілька штатних помічників ветерана та профільний структурний підрозділ, то невелика громада, що, наприклад, межує із зоною бойових дій, часто не має ані бюджету, ані кваліфікованих кадрів для виконання аналогічних функцій. Окремі дослідники, аналізуючи трансформацію моделей соціальної підтримки ветеранів, справедливо зауважують, що традиційна пільгоцентрична модель соціального захисту в умовах повномасштабної війни практично вичерпала свій організаційний ресурс, що об'єктивно вимагає переходу до інноваційних, сервісно-орієнтованих підходів¹⁵. Вказаний висновок має

¹⁴ Опис проєкту «Помічник ветерана». *Дніпровська районна військова адміністрація* : вебсайт. 2023. URL: <https://dprda.dp.gov.ua/novini-ta-podiyi/novini/opys-proiektu-pomichnyku-veterana>. (дата звернення: 02.08.2026).

¹⁵ Швець Т.М., Озеров М.І. Трансформація підходів і моделей соціальної підтримки ветеранів війни в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2026. №1. С. 298.

важливе значення й у контексті децентралізації. Сервісно-орієнтована модель об'єктивно передбачає більший обсяг кадрових, організаційних та фінансових ресурсів порівняно з традиційним механізмом надання соціальних гарантій. Відповідно рівень спроможності територіальної громади дедалі більше впливає на фактичну доступність персоналізованої підтримки ветеранів. Водночас перехід до сервісної, індивідуалізованої моделі підтримки є значно більш ресурсомістким порівняно з простим нарахуванням грошової пільги, а отже без цільового фінансового вирівнювання між громадами ризикує поглибити, а не подолати регіональну нерівність доступу до якісного супроводу. За таких умов місце проживання ветерана фактично може перетворитися на чинник, який визначатиме не лише швидкість, а й повноту реалізації гарантованих законом прав. На нашу думку, це суперечить самій природі людиноорієнтованої державної політики, яка повинна забезпечувати рівний доступ до базових механізмів підтримки незалежно від фінансової чи кадрової спроможності окремої територіальної громади.

Варто додати, що поруч із беззаперечними перевагами проактивна модель породжує ще один виклик, який не можемо залишити поза увагою при її подальшому впровадженні. Проактивне надання публічної послуги за своєю природою передбачає можливість отримання суб'єктом надання послуги документів і відомостей, необхідних для її надання, без безпосередньої участі особи шляхом електронної інформаційної взаємодії між державними інформаційними ресурсами. Однією з необхідних передумов функціонування проактивної моделі є використання механізмів електронної інформаційної взаємодії між державними інформаційними ресурсами. Саме тому відповідно до частини 1 статті 5 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» документи та інформація, необхідні для надання відповідної публічної послуги, можуть отримуватися суб'єктом її надання без участі суб'єкта звернення шляхом доступу до відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем або в автоматичному режимі шляхом електронної інформаційної взаємодії. Це рішення істотно зменшує адміністративне навантаження на особу, водночас розширюючи коло суб'єктів, які в межах своїх повноважень отримують доступ до персональних даних ветерана або здійснюють їх обробку. Ризик тут подвійний: з одного боку, це ризик витoku чи неправомірного використання даних у безпековому контексті війни, коли інформація про місце проживання, стан здоров'я чи інші відомості щодо ветерана війни набувають особливої чутливості в умовах воєнного стану; з іншого боку – це ризик надмірного патерналістського втручання у сферу автономії особи, коли рішення щодо доцільності окремих форм державної підтримки фактично ініціюються без належного врахування її волевиявлення. Ми наголошуємо на цьому ризикі із усвідомлення і поваги до того, що окремі ветерани свідомо можуть не бажати розкривати інформацію про стан здоров'я, статус особи з інвалідністю або користуватися окремими формами соціального чи психологічного супроводу. На наше переконання, проактивна модель є виправданою лише за умови, що вона не підміняє собою право ветерана самостійно визначати спосіб взаємодії з державою. Автоматичне ініціювання окремих видів підтримки повинно поєднуватися з можливістю особи відмовитися від їх отримання, а використання персональних даних має здійснюватися виключно в межах і способами, визначених законом. За таких

умов проактивність виступає не примусовим механізмом реалізації прав, а додатковою гарантією їх доступності.

Сутність самого людиноорієнтованого підходу у нашому баченні полягає у поєднанні двох взаємопов'язаних складових: максимально можливого спрощення доступу ветерана до державної підтримки та безумовної поваги до його права самостійно визначати спосіб реалізації належних йому прав.

3. Напрями вдосконалення державної політики реінтеграції ветеранів на засадах людиноорієнтованого підходу

Як бачимо, попередній аналіз свідчить, що основна проблема сучасної моделі полягає не у відсутності окремих інструментів підтримки ветеранів як таких, а переважно у недостатній узгодженості їх функціонування. Маємо підстави стверджувати, що вдосконалення державної політики реінтеграції ветеранів повинно відбуватися одночасно на нормативному, інституційному, цифровому та кадровому рівнях.

На нормативному рівні доцільним видається запровадження індивідуального маршруту реінтеграції ветерана як базового механізму координації міжвідомчого супроводу. Його документальне оформлення має виступати не самоціллю, а способом забезпечення узгодженості дій усіх суб'єктів, залучених до реалізації ветеранської політики. Концепція індивідуального супроводу ветерана вже реалізується в практиці низки держав: досвід країн-членів НАТО, зокрема систем переходу від військової кар'єри до цивільного життя, що діють в Австралії, Сполученому Королівстві та США, а також в Ізраїлі, передбачає індивідуалізований супровід, який традиційно розпочинається за один-два роки до звільнення особи зі служби, триває приблизно рік після звільнення й супроводжується консультуванням та пакетами підтримки, підлаштованими під конкретні потреби¹⁶. Спільною рисою у всіх згаданих підходах простежується те, що об'єктом координації виступає не окрема адміністративна послуга, а весь процес переходу військовослужбовця до цивільного життя, що вбачається нам особливо цінним підходом в контексті ситуації в Україні.

Окремі передумови для впровадження такого підходу вже формуються в Україні. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 року № 1350-р схвалено Стратегію формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року, яка передбачає запровадження скоординованої міжвідомчої системи підтримки, оцінювання індивідуальних потреб осіб, розвиток інфраструктури супроводу та поетапну реалізацію відповідних заходів у 2025-2027 роках¹⁷.

На нашу думку, з огляду на міжвідомчий характер такого механізму його законодавче врегулювання видається найбільш виправданим, адже це дозволило б

¹⁶ Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 28.

¹⁷ Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 31.12.2024 № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-p#Text>.

змінити саму логіку організації державної підтримки ветеранів: перейти від моделі, за якої особа самостійно координує взаємодію з різними органами влади, до моделі, у якій відповідальність за узгодженість дій покладається на державу. З огляду на міжвідомчий характер такого механізму, законодавчий рівень його регулювання видається нам найбільш виправданим, оскільки індивідуальний «маршрут» має об'єднувати діяльність органів, повноваження яких визначаються різними нормативно-правовими актами. При цьому доцільно передбачити, що такий, знову ж таки, «маршрут» містить узгоджений між компетентними органами перелік заходів підтримки, відповідальних виконавців, орієнтовні строки їх реалізації, а також порядок його перегляду залежно від зміни потреб ветерана. Водночас людиноорієнтований характер цього інструменту можливий лише за умови його формування за безпосередньої участі самого ветерана. Індивідуалізований підхід у жодному разі не повинен зводитися до стандартизованого переліку адміністративних процедур, однакового для всіх отримувачів підтримки, а має враховувати життєві обставини, стан здоров'я, професійні наміри та інші індивідуальні потреби конкретної особи. За такого підходу він виконуватиме і організаційну, і координаційну функцію, забезпечуючи безперервність супроводу ветерана незалежно від кількості суб'єктів, залучених до реалізації відповідних заходів.

Другим напрямом вдосконалення, що логічно випливає із попереднього, на нашу думку, має стати розвиток міжвідомчої інформаційної взаємодії як необхідної передумови функціонування проактивної моделі реінтеграції ветеранів. Хоча, як зазначалося вище, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» уже створив нормативну основу для надання окремих послуг без звернення особи, практична реалізація такого механізму у сфері ветеранської політики залишається безпосередньо залежною від повноцінної інтеграції державних інформаційних ресурсів. На нашу думку, доцільно розглянути можливість нормативного врегулювання порядку автоматизованої міжвідомчої інформаційної взаємодії у випадках настання визначених законом юридичних фактів (зокрема звільнення з військової служби, встановлення інвалідності внаслідок війни чи повернення з полону). Водночас така взаємодія неодмінно повинна бути спрямована насамперед на своєчасне інформування компетентних органів та самого ветерана про можливість отримання відповідних заходів підтримки; у жодному разі не на автоматичне призначення послуг без урахування волевиявлення особи.

Третім напрямом удосконалення бачимо забезпечення збалансованого поєднання цифрових сервісів із персоналізованим супроводом ветеранів, для яких використання електронних інструментів є об'єктивно ускладненим. Дані опитування, наведені в дослідженні щодо реінтеграції ветеранів в Україні, показують, що переважним джерелом інформації про послуги для ветеранів була усна передача інформації іншими ветеранами чи членами громади – 57% опитаних, тоді як електронну службу для ветеранів використовували лише 9% респондентів¹⁸. Втім, на нашу думку, наведені результати свідчать не стільки про

¹⁸ Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 28.

недостатній рівень цифровізації ветеранської політики, скільки про визначальну роль особистої комунікації у процесі отримання ветеранами інформації про належні їм заходи підтримки. Навіть найсучасніші цифрові сервіси не можуть повністю замінити персональний супровід, особливо на початкових етапах реінтеграції

Ще одним напрямом, тісно пов'язаним із попередніми, вважаємо розвиток моделей надання послуг за принципом «єдиного вікна» на рівні територіальної громади. У порівняльному дослідженні, підготовленому для Мінветеранів, окремий розділ присвячено саме аналізу надання послуг на місцевому рівні за принципом «єдиного вікна» та підходу, що базується на системі інформування, консультування й перенаправлення¹⁹. Варто звернути увагу на те, що попри взаємозв'язок зазначених підходів, принцип «єдиного вікна» не слід ототожнювати з проактивною моделлю надання публічних послуг: перше стосується того, скільки разів і в скільки різних установ повинна звернутися особа, аби отримати весь належний їй пакет підтримки, тоді як друге стосується того, чи повинна особа звертатися взагалі. Однак ці ідеї добре доповнюють одна одну: навіть за відсутності технічної можливості забезпечити проактивне надання всього комплексу послуг через незавершеність міжвідомчого обміну даними, таку функцію потенційно можуть виконувати ветеранські простори або офіси фахівців із супроводу ветеранів, які вже створюються в територіальних громадах, що суттєво знижує адміністративне навантаження на особу навіть у межах формально ще заявничької моделі. На наше переконання, поєднання механізму «єдиного вікна» на рівні територіальної громади з поступовим розширенням переліку послуг, що надаються у проактивному порядку, відповідає сучасному етапу розвитку державної ветеранської політики. Такий підхід дозволяє забезпечити поступовий перехід до людиноорієнтованої моделі без необхідності одночасного реформування всіх елементів системи публічного адміністрування.

Окремо наголосимо, що не менш важливою передумовою успішної реалізації людиноорієнтованої моделі є належне кадрове забезпечення системи ветеранської політики. Подальший розвиток інституту помічника ветерана має супроводжуватися не лише збільшенням кількості відповідних посад, а й запровадженням єдиних стандартів професійної підготовки, супервізії та психологічної підтримки таких фахівців, оскільки їхня діяльність пов'язана з постійною взаємодією з особами, які пережили бойовий досвід, втрату близьких або отримали поранення чи інвалідність, що обумовлює значне психоемоційне навантаження. Д. О. Грицишен та А. М. Шпортун слушно вказують на те, що проведене ними оцінювання за шістьма вимірами організаційної зрілості та SWOT-аналіз засвідчують асиметричний профіль спроможності: за відносно високої цифрової інтеграції та нормативної визначеності найбільше відставання припадає на кадрову забезпеченість і ресурсну достатність²⁰. Вважаємо, що подальший розвиток цифрових сервісів повинен супроводжуватися пропорційним

¹⁹ Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. С. 53-54.

²⁰ Грицишен Д. О., Шпортун А. М. Організаційний механізм державної політики реінтеграції звільнених оборонців України: координація суб'єктів, кадрове та ресурсне забезпечення. *Економіка, управління та адміністрування*. 2026. №1(115). С. 261.

зміцненню кадрової спроможності системи, адже ефективність людиноорієнтованої моделі визначається не лише можливістю автоматизувати окремі адміністративні процедури, а й здатністю забезпечити належний індивідуальний супровід ветерана.

Нарешті, вважаємо за потрібне визначити перспективні напрями подальших наукових досліджень: 1) емпіричне вивчення ефективності вже запровадженого пілотного проєкту помічника ветерана із використанням показників, орієнтованих на досягнення практичного результату для ветерана – наприклад, час від моменту виникнення потреби до фактичного отримання послуги; 2) порівняльно-правове дослідження механізмів захисту персональних даних, забезпечення автономії особи та гарантій добровільності використання проактивних сервісів у системах проактивного надання послуг зарубіжних країн з метою вироблення українського стандарту балансу між ефективністю супроводу та автономією особи; 3) актуальним залишається дослідження правових механізмів фінансового забезпечення територіальних громад при реалізації державної ветеранської політики, оскільки без розв’язання цього питання будь-яка, навіть ідеально розроблена нормативна модель проактивного супроводу залишатиметься нерівномірно доступною залежно від місця проживання ветерана.

ВИСНОВКИ

Отже, по-перше, перехід від заявницької до проактивної моделі державної політики реінтеграції ветеранів в Україні становить складову досить масштабної трансформації державного управління – переходу від сприйняття особи як об’єкта адміністрування до визнання її прав і потреб вихідною точкою діяльності органів влади. Людиноорієнтований підхід у цьому контексті слід розглядати не як декларативну концепцію, а як практичний принцип організації діяльності суб’єктів публічного адміністрування, який підлягає перевірці практикою: чи справді орган влади організовує свою роботу навколо реальної потреби людини, чи переважно виходить із внутрішньої логіки функціонування адміністративного апарату.

По-друге, проведений аналіз засвідчив, що нормативні передумови для переходу до проактивної моделі державної політики реінтеграції ветеранів в Україні вже значною мірою сформовані. Водночас наявність окремих нормативних та організаційних інструментів сама по собі ще не забезпечує функціонування цілісної проактивної моделі, а це дає підстави стверджувати, що ключовим завданням подальшого розвитку ветеранської політики є не створення нових механізмів підтримки, а забезпечення узгодженого функціонування вже запроваджених інструментів у межах єдиної людиноорієнтованої системи.

По-третє, на наше переконання, впровадження проактивної моделі державної політики реінтеграції ветеранів повинно супроводжуватися належними правовими гарантіями захисту персональних даних і забезпечення автономії особи. Розширення можливостей держави щодо автоматизованого обміну інформацією та ініціювання надання публічних послуг не може розглядатися як самоціль, а має здійснюватися з дотриманням принципів пропорційності, добровільності та поваги до права ветерана самостійно визначати обсяг взаємодії з органами публічної влади. У зв’язку з цим проактивний супровід доцільно розглядати як додаткову можливість реалізації прав.

Практичні пропозиції, сформульовані за результатами дослідження, спрямовані на забезпечення послідовного переходу від певною мірою фрагментарного впровадження окремих елементів проактивної моделі до формування цілісної людиноорієнтованої системи реінтеграції ветеранів. Разом із тим проведене дослідження має певні обмеження, зумовлені його переважно нормативно-правовим і теоретико-аналітичним характером: оцінка практичної ефективності окремих елементів проактивної моделі (насамперед інституту помічника ветерана) потребує проведення комплексних емпіричних досліджень із безпосереднім залученням ветеранів і ветеранок як основних адресатів державної ветеранської політики. У зв'язку з цим запропоновані напрями вдосконалення слід розглядати не як вичерпний перелік заходів, а як концептуальну основу для подальшого розвитку нормативного регулювання, адміністративної практики та міжвідомчої взаємодії у сфері реінтеграції ветеранів.

Насамкінець зазначимо, що головний виклик для державної ветеранської політики найближчих років полягає не у пошуку нових форм підтримки, а у зміні самого підходу до її організації. Ветеран не повинен виступати координатором дій державних органів для реалізації власних прав. Саме держава має забезпечити таку організацію своєї діяльності, за якої система підтримки буде послідовною, узгодженою та максимально наближеною до реальних потреб конкретної людини. У цьому, на наше переконання, полягає практичний зміст людиноорієнтованої моделі реінтеграції.

АНОТАЦІЯ

Сучасний етап розвитку державної ветеранської політики України характеризується необхідністю переосмислення традиційних підходів до організації системи підтримки ветеранів у зв'язку зі стрімким збільшенням кількості осіб, які потребують комплексної реінтеграції після проходження військової служби. За таких умов заявничка модель реалізації прав, заснована на самостійному зверненні особи за кожним видом державної підтримки, дедалі меншою мірою відповідає потребам ефективного публічного управління, що зумовлює актуальність переходу до людиноорієнтованої проактивної моделі.

Так, досліджено концептуальні засади людиноорієнтованого підходу в державному управлінні, проаналізовано нормативно-правові передумови його впровадження у сфері ветеранської політики України, а також узагальнено міжнародний досвід організації проактивного супроводу ветеранів. Визначено основні проблеми практичної реалізації проактивної моделі, серед яких виокремлено недостатню міжвідомчу координацію, незавершеність цифрової інтеграції державних інформаційних ресурсів, кадрові обмеження, нерівномірну спроможність територіальних громад, а також ризики, пов'язані із захистом персональних даних та забезпеченням автономії особи. Обґрунтовано, що проактивне надання публічних послуг доцільно розглядати як один із практичних проявів людиноорієнтованої моделі публічного адміністрування, спрямованої на своєчасне забезпечення реалізації прав ветеранів. Запропоновано комплекс напрямів удосконалення державної політики, що охоплює нормативне закріплення індивідуального маршруту реінтеграції ветерана, розвиток захищеної міжвідомчої інформаційної взаємодії, поєднання цифрових сервісів із персоналізованим

супроводом, впровадження моделей надання послуг за принципом «єдиного вікна» та посилення кадрової спроможності інституту помічника ветерана. Авторський підхід ґрунтується на тому, що ефективність людиноорієнтованої моделі визначається здатністю держави організувати узгоджену систему підтримки, у центрі якої перебувають потреби конкретної людини. Зроблено висновок, що успішний перехід до проактивної моделі реінтеграції можливий лише за умови комплексного поєднання нормативних, інституційних, цифрових та кадрових змін із належними гарантіями добровільності взаємодії ветерана з державою та захисту його персональних даних.

Література

1. Дж. Г. Керрінгтон. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів і ветеранок: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України; Київ, 2025. 102 с.
2. Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better Life. Paris: OECD Publishing, 2022. 54 p.
3. Delivering human-centred and proactive public services: Digital Government Review of Korea. Paris: OECD Publishing, 2024. 129 p.
4. Реалізація ветеранської політики: правові, економічні, соціальні та психологічні аспекти : метод. рек. / О. С. Юнін, Н. М. Обушенко, О. О. Кулініч; за заг. ред. д.ю.н., проф. В. В. Шаблістого. Дніпро: Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2026. 154 с.
5. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>.
6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.
7. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX : станом на 2 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>.
8. Бойко І. Соловійова О. Вплив ідеї людиноцентризму на зміст адміністративного права. *International Science Journal of Jurisprudence&Philosophy*. Vol. 2, No. 1, 2023, С. 1-12. DOI: 10.46299/j.isjpp.20230201.01.
9. Бурик З. Розвиток концепції людиноцентризму в системі публічного управління. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. Вип. 6. С. 21-34. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-21-34>.
10. Про схвалення Стратегії ветеранської політики на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2027 роках : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 29.11.2024 № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2024-р#Text>.
11. Опис проєкту «Помічник ветерана». Дніпровська районна військова адміністрація : вебсайт. 2023. URL: <https://dprda.dp.gov.ua/novini-ta-podiyi/novini/opys-proiektu-pomichnyk-veterana> (дата звернення: 02.08.2026).
12. Швець Т. М., Озеров М. І. Трансформація підходів і моделей соціальної підтримки ветеранів війни в Україні. *Науковий вісник Ужгородського*

університету. 2026. №1. С. 298-302. DOI: <https://doi.org/10.24144/2524-0609.2026.58.298-302>.

13. Про схвалення Стратегії формування системи повернення з військової служби до цивільного життя на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 31.12.2024 № 1350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2024-r#Text>.

14. Грицишен Д. О., Шпортун А. М. Організаційний механізм державної політики реінтеграції звільнених оборонців України: координація суб'єктів, кадрове та ресурсне забезпечення. *Економіка, управління та адміністрування*. 2026. № 1(115). С. 255-263. DOI: [https://doi.org/10.26642/ema-2026-1\(115\)-255-263](https://doi.org/10.26642/ema-2026-1(115)-255-263).

Information about the authors:

Yunin Oleksandr Serhiiiovych,

Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Science and Technology of Ukraine
Vice-Rector,
Dnipro State University of Internal Affairs
26, Nauky Avenue, Dnipro, 49005, Ukraine

Shablysty Volodymyr Viktorovych,

Doctor of Law, Professor,
Director of the Educational and Scientific
Institute of Law and Innovative Education
Dnipro State University of Internal Affairs
26, Nauky Avenue, Dnipro, 49005, Ukraine

Otkydach Ruslana Ruslanivna,

Bachelor's Student
Educational and Professional Program "Law",
First (Bachelor's) Level of Higher Education,
Specialty 081 "Law",
Educational and Scientific Institute of Law and Innovative Education
Dnipro State University of Internal Affairs
26, Nauky Avenue, Dnipro, 49005, Ukraine