

УДК 342.951(477):37.035.6

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.27>**В. С. Москвич**аспірант кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права

РОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПЕРЕХОДУ ВІД ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ДО ЦИВІЛЬНОГО ЖИТТЯ

Анотація. У статті досліджено правовий статус та повноваження органів виконавчої влади, які є учасниками системи переходу від військової служби до цивільного життя. Акцентовано увагу на проблемі дублювання повноважень окремих органів виконавчої влади, яка призводить до неузгодженості дій, що негативно позначається на ефективності функціонування усієї системи. Автор звертає увагу на недостатній рівень залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації повноважень в рамках системи переходу, внаслідок чого спостерігається незбалансованість інтересів суспільства та держави, зокрема в розрізі бачення ключових потреб ветеранів війни. Виявлені ризики виникнення конфлікту інтересів в процесі реалізації повноважень, зокрема в частині розподілу коштів на фінансування окремих програм та заходів в рамках системи переходу. Аргументовано недостатній рівень функціональності повноважень окремих суб'єктів системи переходу, що змушує вплив на відповідну сферу правовідносин. Зазначено, що органи виконавчої влади є невід'ємними суб'єктами системи переходу від військової служби до цивільного життя, які мають формалізовані повноваження та забезпечують досягнення стратегічних цілей у сфері реінтеграції ветеранів війни та членів їхніх сімей. З'ясовано, що вказані повноваження достатньою мірою регламентовані на рівні законодавчих та підзаконних актів. Доведено, що комплекс досліджених повноважень демонструє міжінституційний характер самої системи переходу та необхідність залучення різних за компетенцією органів виконавчої влади.

Ключові слова: військова служба, ветерани війни, компетенція, орган виконавчої влади, повноваження, правовий статус, система переходу, цивільне життя

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Провідне місце у системі переходу від військової служби до цивільного життя займають органи виконавчої влади різного рівня, які не тільки відповідають за її створення та ефективне функціонування. Вони забезпечують реалізацію поточних повноважень, пов'язаних із наданням ветеранам війни та членам їхніх сімей додаткових гарантій та прав. На сьогодні, аналіз правового статусу вищевказаних органів виконавчої влади не проводився, що гальмує процес теоретичного обґрунтування вищевказаної системи. Як наслідок, розподіл повноважень владних суб'єктів в системі переходу остаточно не завершений, а її учасники досі не мають можливості отримувати якісні соціальні послуги від держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячу-

ється дана стаття. Окремі питання правового статусу органів виконавчої влади та їхніх повноважень під час дії правового режиму воєнного стану досліджували: М. Є. Александров, М. М. Білинська, О. Б. Зіборєва, Г. В. Муляр, Р. С. Пінчук, О. П. Письменна, Я. Ф. Радиш, Д. О. Хомяков та інші вчені. Однак, спеціального дослідження повноважень вказаних органів в системі переходу від військової служби до цивільного життя раніше не проводилося, що вказує на актуальність обраного напряму наукового пошуку.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз повноважень органів виконавчої влади, які є суб'єктами системи переходу від військової служби до цивільного життя.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сформувати перелік органів виконавчої влади, які задіяні в рамках системи

переходу дозволяє План дій до проекту Стратегії переходу від військової служби до цивільного життя. Виходячи з його положень, до числа відповідальних суб'єктів владних повноважень слід віднести: Міністерство у справах ветеранів України (далі – Мінветеранів), Міністерство оборони України (далі – МОУ), Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС), Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України (далі – МОН), Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ), Міністерство економіки України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури), Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мін агропром) [1]. Пропонуємо детально проаналізувати правовий статус кожного суб'єкта владних повноважень.

1. Мінветеранів.

У Положенні про Мінветеранів зазначено, що воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та членів їхніх сімей, а також захисту прав вказаних осіб. Нагадаємо, що вся система переходу спрямована саме на забезпечення соціально-правового захисту, який дозволяє задовольнити усі потреби означеної вище категорії осіб. Для ефективного виконання цього завдання, міністерство наділено відповідними повноваженнями, серед яких слід виділити наступні: 1) нормотворчість в сфері формування системи переходу; 2) інформаційно-аналітична та методологічна підтримка суб'єктів, які задіяні у заходах в рамках системи переходу; 3) сприяння в реалізації заходів, передбачених системою переходу; 4) моніторинг реалізації стратегії переходу від військової служби до цивільного життя; 5) розбудова співпраці з громадянськістю; 6) міжнародне співробітництво у сфері ветеранського розвитку [2].

2. МОУ.

Цей орган виконавчої влади наділений достатньо важливими повноваженнями у сфері організації системи переходу від військової служби до цивільного життя. На підтвердження цього, наведемо окремі норми Положення про МОУ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671. Так, міністерство: 1) організує санаторно-курортне лікування військовослужбовців та ветеранів військової служби, членів їх сімей,

ветеранів війни; 2) здійснює заходи, спрямовані на реалізацію соціально-економічних і правових гарантій звільненим у запас або відставку, а також членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки; 3) утворює комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, організовує її роботу та видає відповідні документи [3]. Організаційні повноваження МОУ полягають у наданні відповідного правового статусу учасникам системи переходу (ветеран війни, учасник бойових дій).

3. МВС.

Вказаний орган виконавчої влади буде залучатися до розбудови системи переходу на етапі її функціонування. Це обумовлене специфікою завдань, покладених на МВС та його функціональними можливостями. Переважно йдеться про встановлення або підтвердження окремих юридичних фактів; розшук безвісти зниклих осіб; допомога у відновленні документів; створення належних умов для доступу учасників системи переходу до відповідних соціальних послуг тощо. Тобто, мова йде про правозастосовні повноваження, які сприятимуть функціонуванню системи переходу. Органи МВС також активно залучаються Мінветеранів для розбудови мережі центрів ветеранського розвитку. Зокрема, співпраця відбувається на рівні освітніх закладів системи МВС, на базі яких розробляється комплексна система освітньої підтримки реінтеграції ветеранів війни [4].

4. Міністерство соціальної політики України.

Це один з провідних органів виконавчої влади, який забезпечує організацію та подальшу роботу системи переходу від військової служби до цивільного життя. Така роль міністерства обумовлена його ключовими завданнями та характером повноважень. Зокрема, згідно Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423, його основними завданнями є забезпечення формування та реалізації державної політики: у сфері соціального захисту населення; у сфері загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування; у сфері волонтерської діяльності; у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, членів

сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України; у сфері гуманітарної допомоги [5].

5. МОН.

Означене міністерство виконує допоміжну роль у процесі переходу від військової служби до цивільного життя. На нього покладається забезпечення реалізації ветеранами війни окремих прав, пов'язаних з освітнім компонентом (отримання освіти, перекваліфікація або підвищення кваліфікації). Для цього, МОН має відповідні повноваження, зокрема: формування та забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів [6]. Власні повноваження МОН реалізує на підставі норм законодавства, у якому вже формалізовані гарантії для ветеранів війни та членів їхніх сімей. Зокрема, в статті 44 Закону України від 01 липня 2014 року № 1556-VII «Про вищу освіту» зазначено, що держава забезпечує учасниками бойових дій, особами з інвалідністю внаслідок війни, ветеранам війни та членам їхніх сімей державну цільову підтримку для здобуття вищої освіти [7]. Окрім вищевказаної гарантії, норми Закону України від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР «Про професійну (професійно-технічну) освіту» регламентують право на особливий соціальний захист в галузі професійної (професійно-технічної) освіти для учасників системи переходу. Він передбачає державну цільову підтримку у вигляді: повної або часткової оплати навчання за рахунок коштів освітніх субвенцій державного та місцевих бюджетів; соціальної стипендії; безоплатного забезпечення підручниками; безоплатного доступу до мережі Інтернет, систем баз даних у державних та комунальних закладах освіти; безоплатного проживання в гуртожитку тощо [8].

6. МОЗ.

В рамках системи переходу, МОЗ забезпечує достатньо важливий напрям діяльності, який пов'язаний з відновленням здоров'я, реабілітацією та лікуванням ветеранів війни та членів їхніх сімей. При чому, мова йде як про медичну реабілітацію, так і про психологічне відновлення. Слід зазначити, що в цій сфері вже напрацьовані спеціальні механізми, які дозволяють оперативно діяти та запобігти ще більшій шкоди для здоров'я ветеранів війни. Слід зазначити, що організаційною основою для участі МОЗ в системі переходу є Український державний медико-соціальний центр ветеранів війни, який в умовах дії воєнного стану орієнто-

ваний саме на ветеранів російсько-української війни [9].

7. Міністерство економіки України.

В межах досліджуваної системи переходу міністерство відповідає за дуже важливе завдання – посилення економічної спроможності ветеранської спільноти та окремих учасників системи переходу через використання фінансових інструментів. Одним з таких інструментів є надання грантів ветеранам війни та членам їхніх сімей на розвиток власного бізнесу. Розмір допомоги коливається від 250 тисяч до 1 мільйона гривень, але при цьому є умова – створення нових робочих місць, у тому числі і для інших ветеранів війни. Наявна практика спільного фінансування міністерством та самим учасником системи переходу бізнес-проєкту [10]. Особливу увагу слід приділити Національній економічній стратегії на період до 2030 року, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179. Документ містить наступні пріоритетні напрями діяльності, які корелюються із завданнями системи переходу від військової служби до цивільного життя: 1) впровадження програми «доступне житло» та забезпечення фінансування будівництва житла для ветеранів війни; 2) розроблення та виконання регіональних програм сприяння розвитку підприємницької діяльності серед ветеранів війни з відповідним фінансовим забезпеченням; 3) впровадження інформаційно-аналітичної системи обліку для адміністрування потреб ветеранів (персональний електронний кабінет ветерана), системи інформаційних сервісів «е-Ветеран»; 4) удосконалення підходів до надання ветеранам війни послуг з професійної орієнтації; 5) підвищення конкурентоспроможності ветеранів війни на ринку праці шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності [11].

8. Міністерство молоді та спорту України.

Забезпечує окремий аспект реінтеграції ветеранів війни, який передбачений системою переходу. Мова йде про реабілітацію учасників за допомогою спорту та фізичного виховання. Для цього на міністерство покладено відповідні завдання. Зокрема, згідно норм Положення про Міністерство молоді та спорту України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 220, цей орган виконавчої влади забезпечує формування та реалізація державної політики у сферах молодіжної

політики, фізичної культури і спорту [12]. Це завдання деталізовано в повноваженнях міністерства, які закріплені в окремих законодавчих та підзаконних актах. Так, в нормах Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року зазначено, що міністерство відповідає за створення спортивної інфраструктури міжнародного зразка шляхом розвитку баз олімпійської, паралімпійської та дефлімпійської підготовки. Для ветеранів війни з числа осіб з інвалідністю, це дуже принципова сфера реабілітації та реінтеграції, яка забезпечує перехід від військової служби до цивільного життя [13]. У плані заходів з реалізації означеної стратегії на 2023–2024 року закріплені наступні пріоритетні цілі: 1) організація змістовного активного дозвілля для ветеранів війни; 2) проведення фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю, ветеранів війни на базі Західного реабілітаційно-спортивного центру Національного комітету спорту інвалідів [14].

9. Мініфраструктури.

У Положенні про Мініфраструктури закріплені наступні, важливі в рамках системи переходу повноваження: 1) реалізація державної житлової політики і політики у сфері благоустрою населених пунктів, державної політики у сфері житлово-комунального господарства; 2) організаційне забезпечення з питань державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, формування житлового фонду соціального призначення, реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду; 3) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов [15]. Втім, мова йде не тільки про забезпечення ветеранів війни житлом, що насправді є дуже актуальним завданням. Міністерство забезпечує участь ветеранської спільноти в реалізації державної регіональної політики. Зокрема, норми Закону України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики» передбачають, що однією зі сторін, зацікавлених в реалізації державної регіональної політики є фізичні або юридичні особи, які залучені до управління територіальними громадами. Отже, через участь в управлінні територіальною громадою, означені особи безпосередньо впливають на рівень реалізації державної політики. Такими особами можуть бути ветерани війни та громадські об'єднання ветеранів. Через моніторинг, участь у нормотворчості та інші процедури вони впливають на якість регіонального управління,

що прямо передбачено нормами проєкту Стратегії переходу від військової служби до цивільного життя [16].

10. Мінагропром.

Цей орган виконавчої влади має певні допоміжні повноваження у сфері переходу від військової служби до цивільного життя, які умовно можна поділити на дві групи: забезпечення ветеранів війни земельними ділянками сільськогосподарського призначення; стимулювання розвитку власного бізнесу, пов'язаного з виробництвом сільськогосподарської продукції. В Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України наголошено на пріоритетності наступних повноважень, які вкрай актуальні для досліджуваної системи переходу: здійснення заходи щодо економічного стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції; реалізація заходів щодо економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів [17].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Відтак зазначимо, що органи виконавчої влади є невід'ємними суб'єктами системи переходу від військової служби до цивільного життя, які мають формалізовані повноваження та забезпечують досягнення стратегічних цілей у сфері реінтеграції ветеранів війни та членів їхніх сімей. Означені повноваження достатньо мірою регламентовані на рівні законодавчих та підзаконних актів. На етапі становлення досліджуваної системи переходу, слід звернути увагу на окреслені системні проблеми та недопустити їхнього негативного впливу на етапі її впровадження. Комплекс досліджених повноважень показує міжінституційний характер самої системи переходу та необхідність залучення різних за компетенцією органів виконавчої влади. Це обумовлено багатоаспектністю задач та індивідуалізованим набором потреб учасників системи переходу. В найближчій перспективі слід подумати про чітку структурування повноважень органів виконавчої влади в рамках системи переходу, що забезпечить її ефективність та соціальну спрямованість, що і є перспективним напрямом наукового пошуку в зазначеній сфері.

Список використаної літератури:

1. Операційний план заходів з реалізації у 2023–2025 роках Стратегії формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року. URL: <https://mva.gov.ua/>

- gov.ua/ua/npa/ projekt-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-shvalennya-strategiyi-formuvannya-sistemi-pereh-odu-vid-vijskovoyi-sluzhbi-do-civilnogo-zhittya-na-period-2032-roku (дата звернення: 27.12.2023).
2. Деякі питання Міністерства у справах ветеранів: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1175. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 247.
 3. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 230.
 4. Команди Мінветеранів та МВС домовилися консолідувати зусилля у створенні Центрив ветеранського розвитку. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/komandy-minveteraniv-ta-mvs-domovylysia-konsoliduvaty-zusyillia-u-stvorenni-tsentriv-veteransko-ho-rozvytku> (дата звернення: 02.01.2024).
 5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. *Урядовий кур'єр*. 2025. № 126.
 6. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 225.
 7. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. *Голос України*. 2014. № 148.
 8. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР. *Голос України*. 1998.
 9. Деякі питання діяльності Українського державного медико-соціального центру ветеранів війни на період дії воєнного стану: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14 червня 2024 р. № 1040. URL: <https://thepharma.media/uk/law-database/4687-nakaz-moz-ukrayini-vid-14062024-1040> (дата звернення: 18.01.2024).
 10. Гранти ветеранам: 623 ветерани та другі з їхнього подружжя отримують гранти на розвиток бізнесу на 280 млн. грн. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=005cc468-4836-4ad3-aa62-34fe19d20adf&title=GrantiVeteranam-623> (дата звернення: 01.02.2024).
 11. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 45.
 12. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 220. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 121.
 13. Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 листопада 2020 р. № 1089. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 221.
 14. Про затвердження плану заходів на 2023 і 2024 роки щодо реалізації другого етапу Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 червня 2023 р. № 509-р. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 120.
 15. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 131.
 16. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. *Голос України*. 2015. № 39.
 17. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 35.

V.S. Moskvych. The role of executive authorities in the system of transition from military service to civilian life

The article examines the legal status and powers of executive authorities, which are participants in the system of transition from military service to civilian life. Attention is focused on the problem of duplication of powers of individual executive bodies, which leads to incoherence of actions, which negatively affects the efficiency of the entire system. The author draws attention to the insufficient level of involvement of civil institutions in the implementation of powers within the framework of the transition system, as a result of which there is an imbalance of the interests of society and the state, in particular, in terms of the vision of the key needs of war veterans. The risks of conflict of interests in the process of exercising powers were identified, in particular in the part of the distribution of funds for the financing of individual programs and activities within the framework of the transition system. The insufficient level of functionality of the powers of individual subjects of the transition system, which narrows the influence on the sphere of legal relations, is argued. It is noted that executive authorities are integral subjects of the system of transition from military service to civilian life, which have formalized powers and ensure the achievement of strategic goals in the field of reintegration of war veterans and their family members. It was found that the specified powers are sufficiently

regulated at the level of legislative and by-laws. It is proved that the set of investigated powers demonstrates the inter-institutional nature of the transition system itself and the need to involve executive authorities of different competences.

Key words: *military service, war veterans, competence, executive authority, authority, legal status, transition system, civilian life*