

**Міністерство освіти і науки України  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет  
Факультет менеджменту і маркетингу  
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувач(ка) кафедри,  
д.держ.упр., проф.  
\_\_\_\_\_ Наталія БОНДАРЧУК  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 р.**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
на тему: ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ І ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Ступінь вищої освіти: Магістр

**Здобувачка**

**Катерина БОНДАРЕНКО**

**Науковий керівник,  
д.держ.упр., професор**

**Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА**

**Дніпо – 2022**

# ДНПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**Факультет:** Менеджменту і маркетингу

**Кафедра:** Менеджменту, публічного управління та адміністрування

**Освітньо-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»

**Спеціальність:** 281 «Публічне управління та адміністрування»

**Ступінь вищої освіти:** Магістр

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедри \_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022р.

## ЗАВДАННЯ

на підготовку кваліфікаційної роботи

БОНДАРЕНКО КАТЕРИНИ ВІТАЛІЇВНИ

(прізвище, ім'я, по батькові)

**1. Тема роботи:** «Формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб»

**Науковий керівник:** Крушельницька Таїсія Анатоліївна, д.держ.упр., проф.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по ДДАЕУ від «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 року № \_\_\_\_\_

**2. Термін подання здобувачем роботи:** \_\_\_\_\_ 2022 р.

**3. Вихідні дані до роботи:** наукова література, нормативно-правові акти, статистична інформація, результати дослідження (опитування, SWOT-аналізу тощо)

**4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)**

Розділ 1. Теоретична сутність механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб. Розділ 2. Стан системи соціального захисту і підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні і світі. Розділ 3. Напрями активізації формування механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО в умовах воєнного стану.

**5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)** Ознаки фізичної особи, біженця, ВПО чи осіб, які потребують тимчасового захисту; Змістовні блоки механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО; Результати опитування українців, що набули статусу особи що потребує тимчасового захисту і повернулись з ЄС; Етапи реалізації механізму публічного управління щодо переміщення та інтеграції біженців і ВПО; SWOT аналіз механізму публічного управління підтримки біженців та ВПО; Концептуальна структура бюджетної програми підтримки біженців і ВПО на місцевому рівні; Пропозиції щодо інструментів посилення взаємодії ОМС і ГО з питань підтримки біженців і ВПО забезпечення інтеграції ВПО.

**6. Консультанти розділів роботи**

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Розділ 1. Теоретична сутність механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб.	до 01 вересня 2022 р.	
2	Розділ 2. Стан системи соціального захисту і підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні і світі.	до 01 жовтня 2022 р.	
3	Розділ 3 напрями активізації формування механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО в умовах воєнного стану	до 01 листопада 2022р.	
4	Формулювання висновків і узагальнення положень наукової новизни	до 20 листопада 2022р.	

Здобувачка \_\_\_\_\_  
(підпис)Бондаренко К.В.  
(прізвище та ініціали)Науковий керівник \_\_\_\_\_  
( підпис )Крушельницька Т.А.  
(прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Тема: «формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб»

**Кваліфікаційна робота містить:** 100 с., 10 рис., 6 табл., 2 додатків, 64 літературних джерела.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини щодо механізмів публічного управління.

**Предмет дослідження** процес формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб.

**Метою роботи** є наукове обґрунтування теоретичних положень і практичних пропозицій щодо формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб

**Методи дослідження** загальнонаукові (аналіз, синтез) і специфічні методи досліджень: історичний, узагальнення, опитування, порівняння, виокремлення, SWOT-аналіз.

В роботі здійснено огляд теоретичної ідентифікації категорій «біженці» і «внутрішньо переміщені особи»; визначено теоретичний зміст механізму публічного управління соціального захисту та підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб; з'ясовано обставини започаткування і напрями розвитку нормативно-правового механізму підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб; узагальнено особливості організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС; виокремлено етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та рівень взаємодії інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства; запропоновано складові комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях; обґрунтовано доцільність і розроблено концептуальну структуру бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні; сформульовано пропозиції щодо посилення взаємодії суб'єктів механізму публічного управління на прикладі роботи ГО «Лабораторія наукових ініціатив».

### КЛЮЧОВІ СЛОВА

Публічне управління та адміністрування, механізми публічного управління, органи місцевого самоврядування, біженці, внутрішньо переміщені особи, громадські організації.

### KEYWORDS

Public management and administration, mechanisms of public management, local self-government bodies, refugees, internally displaced persons, public organizations.

## ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНА СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ І ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ	12
1.1 Теоретична ідентифікація категорій «біженці» і «внутрішньо переміщені особи»	12
1.2. Теоретичний зміст і складові механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб	21
1.3. Започаткування і розвиток нормативно-правового механізму підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб	30
Висновки до розділу 1	39
РОЗДІЛ 2 СТАН СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ І ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ І ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ І СВІТІ	41
2.1. Стан і значення внутрішньої і зовнішньої міграції українців	41
2.2. Особливості організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС	50
2.3. Етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та взаємодія інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства	60
Висновки до розділу 2	68
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ І ВПО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	71
3.1. Комплексний підхід до формування організаційно-економічного	

механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях	71
3.2. Доцільність і концептуальна структура бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні	78
3.3. Пропозиції щодо посилення взаємодії суб'єктів механізму публічного управління на прикладі ГО «Лабораторія наукових ініціатив»	85
Висновки до розділу 3	93
ВИСНОВКИ	96
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	101
ДОДАТКИ	109

## СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВПО – внутрішньо переміщена особа;

ГО- громадська організація;

ЄІССС – Єдина інформаційна система соціальної сфери;

МОМ – Міжнародна організація міграції;

УВКБ ООН – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців»

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг.

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Російсько-українська війна, окупація частини території України, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, загрози життю і здоров'ю змусили українців покинути місця постійного мешкання та виїхати в більш безпечні регіони України і за кордон. Перед громадянами і перед інститутами публічного управління у зв'язку з цим постала велика кількість нових специфічних соціальних проблем. Вирішення цих проблем потребує формування механізмів публічного управління щодо підтримки громадян, які шукають притулку в більш безпечних місцях, що і зумовлює актуальність нашої роботи.

З початку російсько-української війни у 2014 р., а надто, з початком її гарячої стадії 24 лютого 2022 р., в Україні виникла велика кількість громадян, які залишали місця свого постійного проживання з метою пошуку безпеки, які стали біженцями або особами що потребують тимчасового захисту (якщо вони виїхали за кордон) або внутрішньо переміщеними особами (якщо залишились в Україні). На цьому тлі в системі перед системою публічного управління постала ціль зберегти найцінніший ресурс – людей, громадян України, сприяючи створенню належної якості життя для внутрішньо переміщених осіб і для повернення біженців з-за кордону. Тому завданням стало не лише надання захисту, підтримки чи певної допомоги, завданням є інтеграція переміщених осіб до приймаючої громади, створення (загальними зусиллями) належних умов життя, які передбачають доступ до суспільних благ на загальних для всіх громадян умовах. Відповідно, досягнення мети потребує формування дієвих механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану.

Україна й раніше стикалась з проблемою біженців, але в ролі реципієнта: вона приймала біженців з Грузії, Вірменії, Молдови, Сербії, країн Азії тощо. У 2014 р. в Україні виникли біженці і внутрішньо переміщені особи



(далі – ВПО), тому ми вважаємо систему підтримки ВПО доволі новою, а механізми публічного управління такими, що лише формуються.

Сьогодні в теорії публічного управління питання визначення статусу біженців і переміщених осіб, перебуває в центрі уваги вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема А. Дяченко, Є. Герасименко, Т. Крушельницька, О. Малиновська, Т. Сироїд, О. Тіунова, Н. Тищенко, Б. Піроцький та ін підходили до розв'язання цього питання.

Теоретико-методологічні засади публічного управління у сфері соціального захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації соціальної політики досліджували українські вчені: З. Бурик, О. Доц, В. Ільченко, Рудницька, А. Сидорчук., А. Стельмах, А. Халецька, та ін. Але низка питань потребують подальшого теоретичного аналізу та оцінки практичних можливостей, особливо на тлі збільшення чисельності біженців і внутрішньо переміщених осіб через початок гарячої фази російсько-української війни.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає в науковому обґрунтуванні теоретичних положень і практичних пропозицій щодо формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб.

Для досягнення цієї мети нами поставлені такі завдання:

- здійснити огляд теоретичної ідентифікації категорій «біженці» і «внутрішньо переміщені особи» і виявити їх характерні ознаки;
- визначити теоретичний зміст механізму публічного управління соціального захисту та підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб;
- з'ясувати обставини започаткування і визначити напрями розвитку нормативно-правового механізму підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб;
- узагальнити історичний досвід міграції в Україні;

- узагальнити особливості організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС;
- виокремити етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та рівень взаємодії інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства;
- запропонувати складові комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях;
- обґрунтувати доцільність і розробити концептуальну структуру бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні;
- сформулювати пропозиції щодо посилення взаємодії суб'єктів механізму публічного управління на прикладі роботи ГО «Лабораторія наукових ініціатив».

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини щодо механізмів публічного управління.

**Предмет дослідження** – процес формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб.

**Методи дослідження.** У магістерській роботі застосовані загальнонаукові (аналіз, синтез) і специфічні методи досліджень. Так історичний метод забезпечили достовірність отриманих результатів в сфері історії розвитку механізмів публічного управління; методи узагальнення і опитування стало підставою для визначення ключових проблем біженців і ВПО та для формулювання висновків щодо особливостей організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС і обґрунтувати доцільність і розробити концептуальну структуру бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні; методи порівняння і виокремлення дозволили обґрунтувати етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО; SWOT-аналіз

механізму публічного управління підтримки біженців та ВПО дозволив сформулювати пропозиції щодо подальшої розбудови механізму.

**Інформаційну базу дослідження** склали: наукова література, нормативно-правові акти, статистична інформація, результати дослідження (опитування, SWOT-аналізу тощо).

**Наукова новизна дослідження:**

– Удосконалено визначення теоретичного змісту механізму публічного управління соціального захисту та підтримки біженців і внутрішньо переміщених з посиленням акценту на цілепокладання з урахуванням причинно-наслідкових залежностей;

– Узагальнено особливості організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС та виявлено такі особливості: на момент початку гарячої фази війни в Україні, в країнах ЄС був сформований організаційно-функціональний потужний механізм публічного управління реалізації міграційної політики в частині визнання статусу біженця а також прийому, підтримки і інтеграції мігрантів в суспільство ЄС; оперативність і гнучкість реагування інститутів публічного управління на виклики, не є притаманними урядам Європи і ЄС, в ситуації з українськими біженцями спрацювали швидко; в Європі наявна криза суспільного сприйняття мігрантів як соціального явища і міграційної політики ЄС;

– виокремлено етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та рівень взаємодії інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства;

– запропоновано складові комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях;

– виокремлено і запропоновано декілька напрямів побудови взаємодії суб'єктів підтримки біженців і ВПО (це ОМС, ГО, представники бізнесу тощо) з урахуванням загальної мети механізму публічного управління – інтеграції

ВПО у приймаючу громаду та створення умов для повернення біженців з-за кордону.

Результати дослідження апробовані на двох конференціях: міжнар. наук.-практ. конф. «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації» (8-9 листоп. 2022. Дніпро), XIV Всеукр. наук. конф. за міжнар. участю «Актуальні питання сучасної економіки» (15 листоп. 2022 р. Умань).

Дипломна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків і пропозицій, додатків, списку використаних джерел, що нараховує 64 найменування, містить 6 таблиць, 10 рисунків, 2 додатка. Основний зміст дипломної роботи магістра викладено на 100 сторінках друкованого тексту.

**РОЗДІЛ 1**  
**ТЕОРЕТИЧНА СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ**  
**ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ**  
**І ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

**1.1. Огляд теоретичної ідентифікації категорій «біженці» і «внутрішньо переміщені особи»**

Відповідно до Конституції, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Права і свободи українських громадян та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка реалізовується через державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Утвердження і реальна реалізація прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тому в Україні, в умовах війни, яка триває з 2014 року, а гаряча стадія з 24 лютого 2022 року, питання визначення статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб, перемістилось в центр уваги громадян, вітчизняних і зарубіжних дослідників, практиків публічного управління.

Проблема біженців, переміщених осіб супроводжує всю історію існування людства, адже переміщення осіб від своїх осель є наслідком війн, епідемій, катастроф. Так, внаслідок розпочатої Росією війни проти України, тимчасової окупації, Україна увійшла в перших 10 країн світу за чисельністю внутрішньо переміщених осіб. Війна підняла зрушило з місць проживання мільйони людей: одні вирушили у пошуках безпеки в західні регіони України і в інші країни світі, другу частину примусово вивозили окупанти за межі України.

У межах нашої роботи ми не розглядаємо осіб, які були примусово вивезені за межі України на територію країни-окупанта. За міжнародним законодавством такі особи піддалися, які насильницьке переселення громадян

у різні місцевості Російської федерації, у тому числі віддалені СРСР, вважаються депортованими. Примусове вивезення громадян України, у тому числі дітей є одвічним інструментом державної політики СРСР, а тепер і РФ. Депортація використовувалась тоді (найбільш масштабні з яких відбулися у 1939-1940 рр. 1940-1941 рр., 1944-1950 рр. [2]), використовується й зараз, у 2022 р., з наміром повністю або частково знищити українську національну, етнічну групу, що є порушенням Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього, зазначили аналітики і буде засуджено і покарано в міжнародному суді.

Ми розглядаємо випадки добровільного переміщення осіб, хоча і під дією певних загрозливих обставин. Отже йдеться про біженців, внутрішньо переміщених осіб і осіб, що потребують тимчасового захисту.

У місцях свого переміщення, люди набувають статусів «біженець», «особа з тим часовим захистом», «внутрішньо переміщена особа» (далі – ВПО). Ці категорії не є тотожними і тому потребують розмежування їх визначення. Так, серед дослідників, що визначали статус біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні виокремимо О. Буткевича, А. Дяченка, М. Павленка, Ц. Цвігуна та ін.

Вперше термін «біженець» з'явився у міжнародному праві після Першої світової війни, зокрема в Статуті Міжнародної організації у справах біженців (1948 р.), зазначено, що біженцями визнаються такі особи:

–жертви нацистського або фашистського режиму, або режимів, що брали участь у Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви квислінговських, або подібних до них режимів, що допомагають фашистським режимам у боротьбі проти певної категорії населення, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці чи ні;

–іспанські республіканці й інші жертви фалангістського режиму в Іспанії;

–особи, які розглядались як біженці до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок їхніх політичних переконань [3].

Уже в ХХІ ст. М. Павленко, визначав категорію «біженець» як особу, «яка покинула країну, громадянином якої вона є, чи попереднє звичне місце свого проживання, або особа, яка перебуває поза межами своєї країни чи звичного місця свого проживання і яка, незалежно від того, зберегла вона своє громадянство чи ні, стала жертвою нацистського чи інших режимів, що брали участь у Другій світовій війні на боці гітлерівців, чи жертвою режимів, які допомагали Німеччині та її сателітам» . Тож, біженцями, за його визначенням, під час Другої світової війни вважалися і вважаються тепер особи, «...які опинилися поза межами країн походження чи постійного місця проживання з причин расового, релігійного або етнічного характеру чи внаслідок політичних переконань»[4, с. 28].

Зазначимо, що статус біженця є доволі забюрократизованим і не всім українцям він підійшов. Так, серед переваг: статус надається безкоштовно, біженцям надається безкоштовне житло (спальне місце в осередку для біженців), вони мають право отримувати безкоштовний одяг, їжу, консультацію у сімейного лікаря, безкоштовний проїзд у громадському транспорті та потягах (із наявністю українського паспорта), безкоштовне страхування машини на 30 днів. Однак, є й суттєві статусу недоліки «біженець»: у біженців вилучають закордонний паспорт терміном від 6 місяців до 2-х років, їм заборонено пересування в інші країни, у т.ч. в Україну, також заборонено працевлаштування та навчання в університетах (у деяких містах дітям можна відвідувати дитячі садки та школи). Згідно закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI, біженцем є особа, «яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого

попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань» [5].

Також додамо, що суттєвою ознакою біженця є те. Що цей статус застосовують до людей, яких переслідують індивідуально через різні причини. Набуття статусу біженця є тривалою і важкою процедурою.

Причини, через які особа покинула домівки і які дають підстави визнати її біженцем визначені в Конвенції про статус біженців 1951 року. Зокрема, це обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за наступними ознаками: «расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [6].

Також зазначимо, що є така категорія осіб, що вимушено покидають свої домівки як «особа, яка потребує додаткового захисту» - це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року [3] та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»[5], але потребує захисту, оскільки така особа змушена покинути територію проживання. До числа біженців не належать переміщені особи, тобто ті особи, які покинули певний конфліктний регіон держави, натомість поселилися в іншому регіоні цієї держави. Тобто, особи, які, на відміну від біженців, навіть попри загрозу життю, залишаються на території держави, громадянами якої вони є, визнаються як ВПО.

Щодо переміщених осіб, підкреслимо, що у міжнародному праві загально визнаною категорією, що застосовується для переміщених осіб в середині країни застосовується категорія Internally displaced persons (IDPs) – внутрішньо переміщені особи. Керівні принципи щодо ВПО Організації Об'єднаних Націй як таких визначають осіб або групу осіб, що були вимушені



покинути свої домівки чи місця звичного проживання, зокрема, в результаті або для запобігання наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушення прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих та які не перетинали міжнародно визнані державні кордони [7].

За українським законодавством «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [8].

М. Павленко зазначає, що ВПО є «ті, хто заходами нацистського окупаційного режиму були вислані з країни свого громадянства або попереднього місця проживання з расових, релігійних чи політичних мотивів або вивезені з метою використання їх як дешевої робочої сили» [4, с. 28]. Йшлося про переміщених осіб часів Другої світової війни, втім ми вважаємо це визначення і сьогодні актуальним.

Через те, що словосполучення «внутрішньо переміщені особи», яке застосовується до осіб, що знайшли прихисток на території України, у практиці застосування видається задовгим та занадто формальним цю особу або групу людей часто називають «внутрішніми переселенцями», «переселенцями» або «вимушеними переселенцями». Це не є точними визначеннями.

З цього приводу Т. Сироїд зазначає, що вимушеним переселенцем визнається особа, яка, будучи громадянином Сторони, яка надала притулок (точніше, своєї країни), була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої Договірної Сторони (країні, що її прийняла) внаслідок вчиненого щодо неї або членів її сім'ї насильства чи переслідування в інших формах, або реальній небезпеці піддатися переслідуванню за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, політичних

переконань, а також приналежності до певної соціальної групи в зв'язку зі збройними і міжнаціональними конфліктами [9, с. 155].

При цьому, додає А. Дяченко, не слід забувати, що вимушені переселенці або переміщені особи здебільшого є внутрішньою проблемою кожної конкретної держави, і їх правовий, матеріальний і моральний стан насамперед залежить від того, наскільки розвинуто законодавство стосовно цієї категорії осіб у країнах, де вони мешкають [10, с. 6-7].

Звертає на себе увагу те, що визначення терміну ВПО у науковому середовищі суттєво відрізняється від звичних чітких законодавчих формулювань та носить доволі описовий характер. Саме такий спосіб його формулювання дало змогу, з одного боку, тлумачити, кого можна вважати переселенцем, а з іншого – надав можливість державам європейських країн у національних законодавчих актах конкретизувати ознаки (окрім вимушеності міграції та руху в межах національних кордонів країни проживання) та узагальнити підстави такого переселення. Важливим для українських реалій є те, що, у відповідності до наведеного визначення, переміщення може відбутись не лише у зв'язку з втратами, які вже завдані, а й з метою запобігти ушкодженням та уникнути втрат у майбутньому.

Додамо також, щодо обставин, про які йдеться у визначенні та які змусили переселенців залишити місця проживання вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара ООН з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Ці обставини набуття статусу переселенця розміщені на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийняті відповідні рішення [7; 10].

Зазначимо також, що ВПО інколи називають «біженцями». Таке визначення є помилковим, бо ВПО залишаються у межах своєї країни, на відміну від біженців. Маємо уточнити, що сучасне юридичне визначення

«біженця» хоч і відрізнятися частково в різних регіонах світу, однак ключовою ознакою категорії «біженець» є вимушена міграція за межі своєї країни походження і пошук притулку за кордоном. Ця відмінність не є формальною. Деякі автори, наприклад Є. Герасименко, підкреслюють, що якщо біженці залишають країну стихійно, під впливом непередбачених обставин (військові дії, жорстоке ставлення, геноцид, расова, національно-етнічна ворожнеча, релігійне переслідування та ін., коли немає вільного виявлення волі людини), то вимушені переселенці виїжджають з країни, можливо, під впливом тих же обставин але роблять це обдуманно, за власною волею і бажанням [11].

Крім зазначеного, слід звернути увагу на те, що серед елементів, які є істотними ознаками категорії ВПО, є постійне проживання в Україні, вимушена зміна свого місця проживання, наявність негативних факторів впливу (збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини тощо).

Причому, це визначення ВПО не наводить реєстрацію серед обов'язкових ознак. Передбачається, що позитивні зобов'язання української держави гарантувати захист та дотримання прав і свобод ВПО, а також створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні не пов'язується із взяттям на облік. Натомість, щоб отримати соціальну допомогу від держави чи органів місцевого самоврядування така реєстрація потрібна. Певні реєстраційна процедура є необхідною передумовою для реалізації права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, на отримання соціальних послуг тощо.

Отже, з початком гарячої фази російсько-української війни, громадяни України в пошуках притулку і захисту виїжджали за кордон, здебільшого до країн Європейського союзу й мали визначитися, якого саме статусу там набувати:

- біженця;
- особи, яка потребує додаткового захисту;

–особи, які потребують тимчасового захисту.

Особа, яка потребує додаткового захисту – особа, яка не є біженцем, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні (або виїхати за кордон, як у випадку з українськими громадянами під час війни) внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур тощо. Головною особливістю є те, що ця особа не може чи не хоче повернутися до такої країни (країни, в якій їй загрожує небезпека) внаслідок зазначених побоювань.

Особи, які потребують тимчасового захисту – іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні (або виїхати за кордон, як у випадку з українськими громадянами під час війни) внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження. Ці особи не втрачають права повернутись на Батьківщину після припинення бойових дій і можуть, за бажанням, це зробити.

Відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців та осіб, що отримують додатковий та тимчасовий захист, полягає в тому, що останні перебувають поза межами країни своєї громадянської належності чи попереднього постійного місця проживання. Натомість ВПО є громадянами України, іноземцями чи апатридами (особами без громадянства), попереднє постійне місце проживання яких було в Україні і держава в особі органів публічної влади має опікуватись вирішенням їх соціально-економічних проблем. Також особи, яка потребує додаткового захисту та особи, які потребують тимчасового захисту, отримують матеріальну та іншу допомогу від держав та громадських утворень на тих територіях, де тимчасово перебувають.

Тобто, якщо ВПО – це насамперед громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, та яких змусили залишити

або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [8].

Аналіз визначень категорій «біженець» «ВПО» і «особи, які потребують тимчасового захисту» дозволило виокремити їх ознаки (рис. 1.1) та дало підстави визначити їх як об'єктів публічного управління щодо соціального захисту та підтримки.

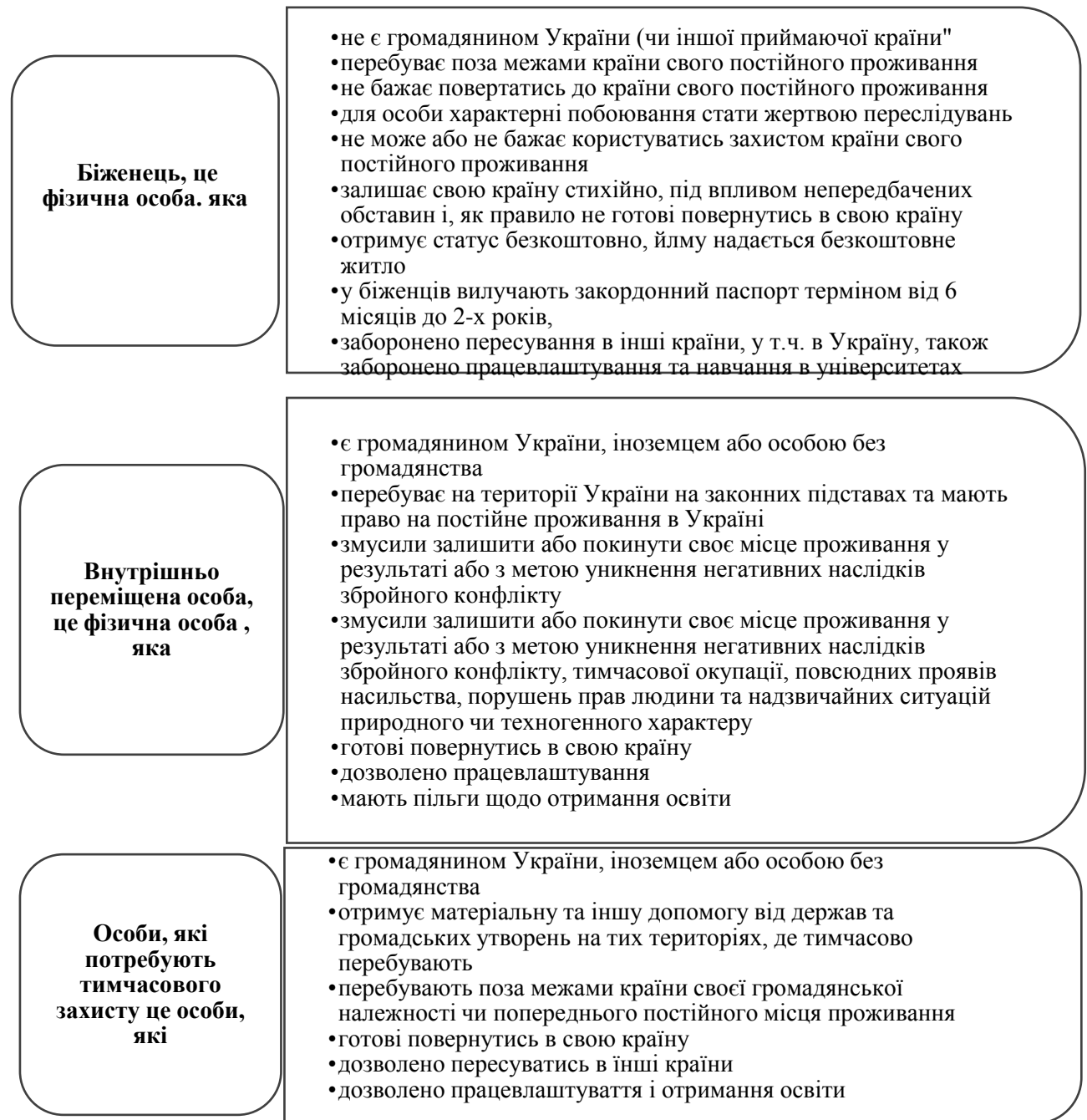


Рис. 1.1. Ознаки фізичної особи, біженця, ВПО чи осіб, які потребують тимчасового захисту

Отже, тимчасово переміщені особи володіють спеціальним правовим статусом у відповідності до норм вітчизняного законодавства, який найбільш виразно проявляється в спеціальному галузевому адміністративно-правовому статусі як суб'єктів адміністративної опіки.

Цей спеціальний статус реалізується у виділенні законодавством відповідної соціальної групи за чіткими критеріями, наділенні їх комплексом прав та обов'язків, що відрізняються від загального статусу, а також створенні механізму отримання такого статусу через відповідну адміністративну процедуру реєстрації.

Систематизація прав і свобод біженців, ВПО зумовлена насамперед структурою сутнісного змісту прав людини та негативних і позитивних обов'язків держави, які впливають із функції держави щодо їх захисту. Обов'язок захисту державою слід виводити із результатів спільної діяльності людей, що склалися у конкретно визначеному суспільстві.

Обов'язок захисту стає ще глибшим, оскільки ситуація насильної або неприродної зміни постійного місця проживання пов'язані із слабким рівнем політичної інтеграції в суспільстві та недостатньої інституційної спроможності держави. Це потребує формування відповідного нормативно-правового забезпечення механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб, яке має включати національні і міжнародні правові акти.

## **1.2. Теоретичний зміст і складові механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб**

За всі роки агресії які пройшли від початку війни та із початком її загострення, соціальна група внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) втратила однорідність. Громадяни, які виїжджають в межах зі своїх домівок в

інші регіони України набували статусу внутрішньо переміщеної особи, то при виїзді в країни Європейського Союзу отримання притулку, українці, за власним вибором, могли оформити статус біженця або набутити статусу тимчасового захисту як однієї з форм міжнародного захисту для громадян України. Всі ці дії потребують формування механізмів публічного управління і відповідного нормативно-правового забезпечення.

В коло суб'єктів публічного управління у сфері соціального захисту населення щодо підтримки біженців і ВПО є доволі широким і різноманітним.

Так, система суб'єктів публічного управління у сфері соціального захисту і підтримки включає в себе кількісні і якісні складові, зокрема:

а) кількісно включає значне коло національних, закордонних (мононаціональних) і міжнародних суб'єктів, яких наділено повноваженнями в означеній сфері;

б) якісно включає суб'єктів різного рівня, що належать до різних підсистем публічної влади: міжнародні організації з прав людини (ООН з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця тощо) , Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. органи державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства (насамперед Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій України і Міністерство соціальної політики, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи), органів місцевого самоврядування, військово-цивільні адміністрації, інститути громадянського суспільства (неурядові організації, громадські волонтерські організації, благодійні фонди) тощо.

Війна поставила перед ними жорсткі вимоги щодо оборони України і соціального захисту і підтримки біженців, ВПО тощо. Це підштовхнуло до формування механізмів публічного управління означеної сфери. Поняття «механізм публічного управління» є базовим і використовується в різному змістовному сенсі. Ця категорія розглядається як: засіб, динаміка розвитку, система, сукупність елементів управління, спосіб, сукупність методів.

Загальним для всіх підходів є те, що механізми спрямовані на досягнення конкретного результату, досягнення поставленої мети і як спосіб реалізації поставлених задач. Традиційно механізми публічного управління розглядають з двох позицій, як сукупність елементів, що утворюють організаційно-функціональну основу управлінської діяльності, і спосіб функціонування сукупності елементів системи публічного управління певною сферою, у нашому випадку – підтримкою і соціальним забезпеченням біженців і ВРО.

Щодо розмаїття трактувань категорії «механізми публічного управління», виокремимо бачення В. Авер'янова, який вважає складовими елементами механізму публічного управління систему органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [12]. Натомість А. Амосов вважав, що механізм публічного управління на регіональному рівні слід розглядати як сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування і функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району [13]. Інші вчені (Р. Рудницька, А. Сидорчук, А. Стельмах та ін.) механізм публічного управління трактують, як штучно створену складну систему, яка призначена для досягнення поставлених цілей і має певну структуру, сукупність правових норм, методів, засобів та інструментів державного впливу на об'єкт управління [14]. М. Латинін визначає механізм публічного управління як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) для підвищення функціонування економіки [15].

В якості системи розглядає механізми публічного управління З. Бурик, щоправда щодо сталого розвитку, зокрема, вона пише: «...механізм державного регулювання сталого розвитку – це єдина складна система взаємопов'язаних елементів, що формується на основі причинно-наслідкових залежностей цілеспрямованого організуючого, координуючого і регулюючого



впливу держави на систему сталого розвитку, шляхом застосування методів важелів та інструментів впливу, і включає: нормативно-правовий, організаційно-управлінський, фінансово-економічний та інформаційний механізм, та реалізується на різних рівнях управління» [16].

Ми цілком погоджуємось з авторкою як щодо розуміння механізму публічного управління як єдиної системи, що складається з низки взаємов'язаних елементів, що взаємодіють на основі причинно-наслідкових залежностей цілеспрямованого організуючого, координуючого і регулюючого впливу держави на систему соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО, так і щодо основних складових цієї системи: нормативно-правовий, організаційно-управлінський, фінансово-економічний та інформаційний.

Узагальнюючи думки вчених з приводу пояснення змісту механізму публічного управління системою соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО, маємо виокремити, такі підходи до розуміння механізм публічного управління: система заходів держави для досягнення управлінських цілей, сукупність інструментів впливу держави на об'єкт (у нашому випадку це система соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО), система організаційних, цілеспрямованих, комплексних дій, методів, важелів та інструментів впливу, система взаємозв'язків і відносин між суб'єктами публічного управління і суспільством.

На наш погляд, доречно цілепокладання роботи механізму винести на чільне місце, адже функціонування механізмів публічного управління визначається метою, заради досягнення якої цей механізм формувався і функціонує. Тому ми наводимо тут визначення категорії механізм публічного управління підтримки біженців і ВПО у авторській інтерпретації.

Механізм публічного управління підтримкою біженців і ВПО – це система, що складається з низки взаємопов'язаних елементів, які функціонують на основі цілепокладання з урахуванням причинно-наслідкових залежностей цілеспрямовуючого, організуючого, координуючого і регулюючого

управлінського впливу суб'єктів управління на сферу соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО.

Власне, ці підходи не суперечать один одному, радше доповнюють. Нами узагальнено теоретичні підходи до категорії «механізми публічного управління» (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Узагальнення основних теоретичних підходів до категорії «механізми публічного управління»

Для створення основ практичної реалізації задач публічного управління підтримки біженців і ВПО працює механізм публічного управління, який охоплює низку заходів, методів і процедур реалізації державної соціальної політики, а саме:

- вдосконалення нормативно-правової бази з питань соціального захисту і підтримки біженців, ВПО і всіх нужденних;
- розробка комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях;
- розробка і прийняття бюджетних програм підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні;

– активізація взаємодії суб'єктів механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб на прикладі ГО з урахуванням їх інтеграції до приймаючої громади тощо.

– Механізм публічного управління ґрунтується на таких базових блоках: законодавча база; організаційна база; суспільно-громадянська база [16, с. 86]. Ми розробили ці блоки для механізмів публічного управління соціальним забезпеченням і підтримкою біженців і ВПО (рис. 1.3).

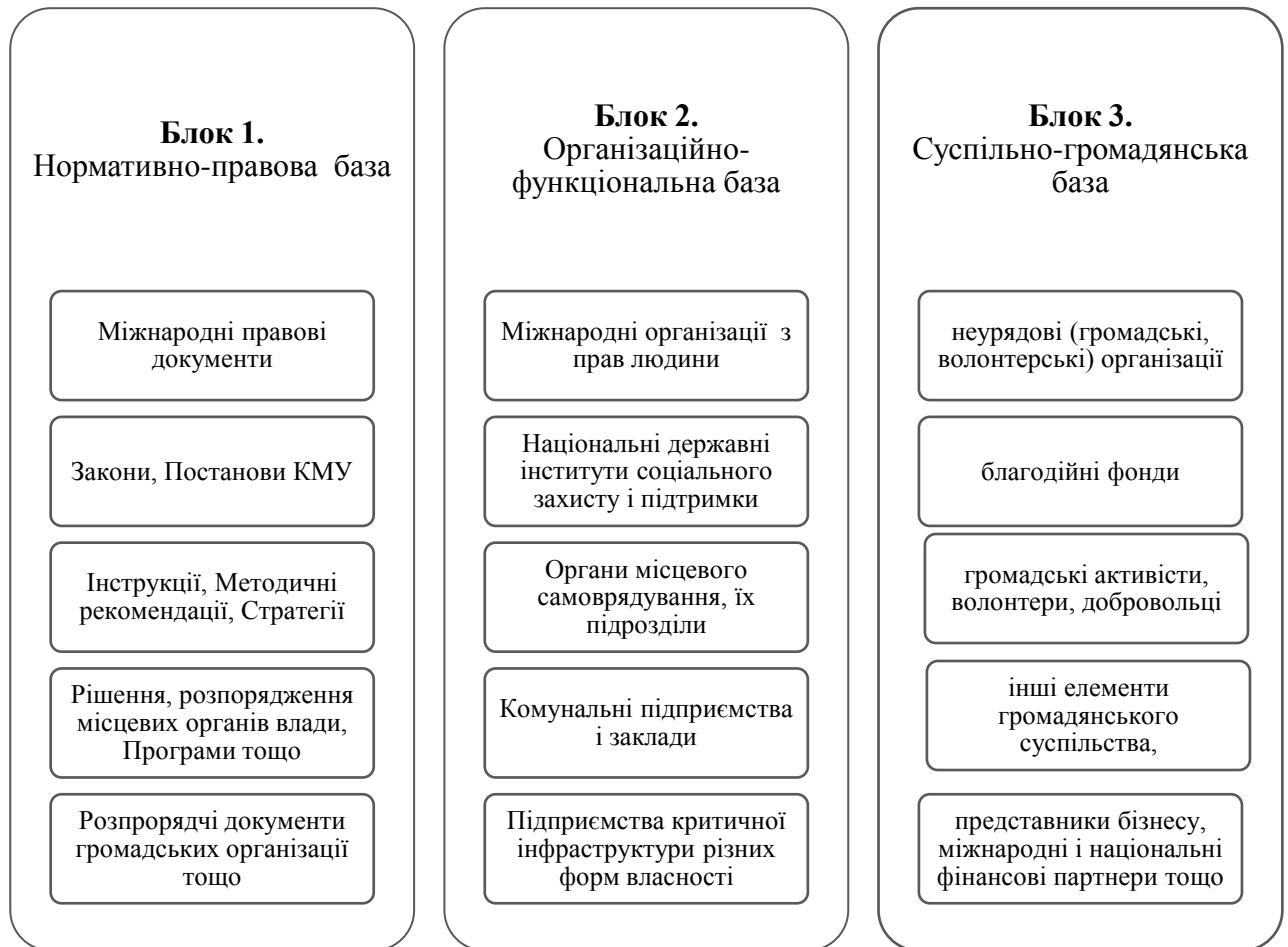


Рис. 1.3 Змістовні блоки механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО

Існує доволі складна класифікація механізмів публічного управління і його складових. Ми наведемо поділ механізму публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і ВПО на механізми нижчого порядку (підмеханізми) як складові комплексного механізму публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і

ВПО в залежності від змісту на такі: нормативно-правовий, інституційний, адміністративний (організаційно-функціональний), фінансово-економічний, інформаційно-комунікаційний, соціальний механізми тощо.

Розглянемо основні механізми і охарактеризуємо їх:

1. Нормативно-правовий механізм публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і ВПО – механізм законодавчого забезпечення реалізації державної соціальної політики (включаючи систему законів і підзаконних нормативно-правових актів, стратегії, програми тощо). Це, поєднання правових способів, засобів і прийомів впливу, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок.

2. Інституційний механізм публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і ВПО полягає в розвитку інституційних основ державної соціальної політики та визначення її пріоритетів в умовах ведення війни й посилення соціального навантаження на соціальну сферу через збільшення кількості біженців, ВПО і осіб, що потребують тимчасового захисту. Інституційне забезпечення є ключовим в процесі побудови всієї системи механізмів публічного управління соціальною сферою. Він визначає встановлені стандарти, правила, традиції, цінності, орієнтири і принципи та особливості соціальної політики. Інституційний механізм тісно взаємопов'язаний з нормативно-правовим механізмом, точніше опирається на нього. Інструментами інституційного механізму виступають: норми, стандарти, правила поведінки, внутрішні принципи (формальні і неформальні) тощо.

3. Адміністративний (організаційно-функціональний) механізм – полягає у організації процесів соціального захисту і підтримки біженців і ВПО (система суб'єктів і об'єктів; цілей, функцій і завдань їх діяльності. Формалізація процедур надання суспільних послуг; внутрішньої структури їх діяльності; організаційне, управлінське, стратегічне забезпечення тощо). Він виступає центральним елементом механізму надання підтримки біженцям і ВПО,

оскільки за допомогою його важелів впливу виконуються головні управлінські рішення щодо реалізації соціальної політики держави в цілому, окремих її регіонів і територіальних громад. Організаційно-функціональний механізм формує безпосереднє надання послуг з підтримки, координує різні види діяльності і процеси функціонування суб'єктів публічного управління соціального захисту і підтримки,

4. Фінансово-економічний механізм публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і ВПО пов'язаний з реалізацією таких завдань, як фінансове забезпечення процесу надання соціальних послуг, у тому числі додаткових, викликаних потребою уникнення загрози життю і здоров'ю через війну. Також застосування різноманітних економічних та фінансових методів підтримки громадян, повернення їх до економічної активності (працевлаштування), релокація евакуйованих підприємств тощо. Фінансовий механізм визначає застосування методів прямого впливу, а економічний передбачає застосування методів непрямого впливу.

5. Інформаційний (інформаційно-комунікаційний) механізм публічного управління підтримкою біженців і ВПО являє собою забезпечення процесу надання публічних соціальних послуг, де при функціонуванні забезпечується всебічна відкритість процесу управління соціальною сферою. Значення цього механізму полягає в формуванні та застосуванні спеціалізованих інформаційних засобів і сучасного програмного забезпечення для ефективного внутрішнього управління, розвитку інформаційних технологій, запровадження цифрових застосунків і систем для надання інформації щодо різних аспектів функціонування економіки, всебічної інформатизації населення щодо програм, заходів, загроз тощо, глобалізації комп'ютерних мереж через Інтернет і використанні міжнародного досвіду інформаційного регулювання державних систем у соціальній сфері.

Цей механізм є надзвичайно важливим в питаннях підтримки біженців і ВПО, адже розмаїття суб'єктів надання послуг і велика кількість осіб, що їх споживають потребують постійної, своєчасної злагодженої взаємодії. А

враховуючи, що достатнього досвіду такої діяльності багато хто не мав, виникла потреба в формуванні цього механізму практично з нуля.

6. Соціальний механізм публічного управління підтримкою біженців і ВПО не є принципово новим з точки зору надання соціальних послуг. Натомість він змінюється і набуває нового змісту по-перше, через зростання обсягів осіб, що потребують соціального захисту і підтримки, по-друге, через розширення кола суб'єктів надання підтримки, по-третє, через зміну змісту самої підтримки від суто фінансової допомоги до надання психологічної, логістичної, інформаційної, організаційної підтримки тощо.

Важливим фактором посилення інформаційно-аналітичного забезпечення підтримки біженців і ВПО є проведення соціального моніторингу та складання паспорта, який розглядається як система безперервного спостереження за ситуацією [17]. Для застосування механізму публічного управління необхідна теоретична складова, а саме: передумови, основні орієнтири, принципи, цінності і концепція публічного управління.

Істотний вплив на процес публічного управління підтримкою біженців і ВПО складають базові чинники (вихідні умови) і наявні ресурси, без допомоги яких реалізація програм державної і локальної підтримки неможлива (фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні тощо). У процесі публічного управління приймають участь органи влади, а також істотний вплив на регулювання здійснюють громадянські інститути. Важливим аспектом цілеспрямованого впливу є розподіл функцій і повноважень органів влади.

Таким чином, можна зробити висновок, що в структурі механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО існує інтегрована система складових, де:

по-перше, за результатами взаємної залежності складових механізму утворюється загальний ефект його функціонування, що покращує всю систему соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО;

по-друге, важливим є збереження рівноваги у функціонуванні внутрішньої структури механізму та взаємодія всіх суб'єктів соціальної сфери з

іншими елементами публічного управління та іноземними владними інститутами й міжнародними інститутами.

Отже, внутрішня будова механізму публічного управління підтримкою біженців і ВПО складають складається з таких: нормативно-правового механізму, інституційного, адміністративного, фінансово-економічного, інформаційно-комунікаційного та інших підмеханізмів.

Втім, визначальним, на наш погляд, залишається нормативно-правовий механізм, започаткування і розвиток якого стартував з початком «гібридної» російсько-української війни у 2014 року і набув нового поштовху розвитку у 2022 р.

### **1.3. Започаткування і розвиток нормативно-правового механізму підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб**

Анексія Автономної Республіки Крим та військова агресія Росії на Сході України стали об'єктивними передумовами виникнення в Україні навесні 2014 р. нової соціальної категорії – ВПО щодо громадян України. У 2022 році велика кількість українців стали біженцями або особами, що потребують тимчасового захисту.

Серед цих категорій громадян України значну кількість займають соціально вразливі категорії населення, такі як: діти, люди з інвалідністю та особи похилого віку. Масштаб негативної гуманітарної ситуації, що виник перед державою Україна вимагав тоді і вимагає сьогодні активізації зусиль для вирішення їх проблемі підтримки.

Основна мета соціального захисту, підтримки і допомоги вимушених переселенців це є створення та забезпечення сприятливих соціально-економічних, матеріальних, санітарно-гігієнічних, психологічних та інших умов для всебічного розвитку людини, як соціального, культурного та економічного індивіду. Але, як зазначають Н. Тищенко і Б. Піроцький (з чим ми цілком погоджуємось), у 2014 р. органи публічної влади виявилися зовсім

не готовими навіть до вирішення базових питань, таких як тимчасовий притулок для внутрішньо переміщених осіб, а значна частина виділеного житла не пристосована до проживання в зимовий період [18 с. 125]. Додамо також, що з початком гарячої стадії російсько-української війни інститути публічного управління виявилися неготовими до нової хвилі вимушеного переміщення громадян насамперед це стосувалось нормативно-правового забезпечення.

Попри те, що частина ВПО змогла вирішити свої проблеми та налагодити життя на новому місці, великій кількості ВПО поки що не вдалося розв'язати найбільш важливі проблеми свого життєзабезпечення, вони змушені повернутися до своїх домівок на території, що зазнають обстрілів, значна частина продовжує фактично виживати на нових місцях, вирішуючи низку складних проблем (оренда житла, працевлаштування, питання соціального забезпечення, освіта дітей, охорона здоров'я, у тому числі психологічного тощо).

Враховуючи це, перед національними інститутами публічного управління постало гостре питання формування механізмів публічного управління для забезпечення соціального захисту, підтримки і допомоги вимушеним переселенцям. Цей складний процес, який треба здійснити в короткі терміни розпочинався з розвитку уже існуючого (станом на 24.02.2022 р) нормативно-правового механізму у контексті застосування до громадян України.

Зазначимо також, що формування і розвиток нормативно-правового механізму підтримки біженців, ВПО та інших постраждалих у наслідок війни здійснювались у двох основних напрямках: набуття особою відповідного правового статусу, отримання соціальної допомоги і підтримки, тобто отримання певної публічної послуги.

Насамперед зазначимо, що основні принципи системи соціального захисту закладені в Конституції України, зокрема ст. 46 «гарантує громадянам право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття від незалежних від них обставин, а також у старості та в інших



випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок внесків громадян, підприємств, установ, організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення»[1].

На рис. 1.4 ми узагальнили напрями розвитку нормативно-правового механізму у контексті застосування до громадян України.



Рис. 1.4. Напрями розвитку нормативно-правового механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО в Україні

Сьогодні ми можемо відзначити певну стабілізацію ситуації з ВПО, що є результатом відповідного реагування з боку державних і місцевих органів влади а також інститутів громадянського суспільства. Проте, й подальше розроблення фінансово-матеріальні інструментів допомоги ВПО і дієвих заходів щодо вирішення різноманітних проблем ВПО потребує правильного визначення контексту, якій найбільшою мірою відповідав би сприйняттю ситуації не тільки з боку державних та місцевих органів влади та приймаючих громад, а і з боку самих ВПО та й суспільства в цілому.

Це природньо, адже масове внутрішнє переселення громадян і їх еміграція суттєво вплинули не лише на життя самих ВПО, але й на життєдіяльність територіальних громад, які їх приймають. Спочатку це створило значне навантаження на приймаючі громади (особливо на територіях, наближених до зони бойових дій, де концентрація ВПО є найбільшою), але поступово, переміщені особи поступово інтегруються в життєдіяльність громад, це навантаження частково знижується.

Тут треба зазначити, що початку війни у 2014 році ні в державних органів влади, ні у ОМС не було функцій гуманітарної, економічної, психологічної тощо допомоги переселеним особам за відсутністю таких осіб. З початком війни такі функції виникли й поступово вибудовувались різноманітні інструменти підтримки внутрішньо переміщених осіб та їх інтеграції до приймаючої територіальної громади. Та робота налагоджувалась доволі швидко. Так, уже з жовтня 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв низку нормативно-правових актів щодо захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, їх обліку та надання матеріальної допомоги. Національна нормативна база щодо захисту прав і свобод ВПО постійно доповнювалась; також напрацьовано чималий досвід інших країн світу, що перебувають у стані конфлікту або кризи і мають переміщених осіб[19].

Підтримка ґрунтувалась, насамперед, на законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20.10.2014р [8], який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб та інші нормативні документи.

Також дуже важливим елементом нормативно-правового механізму став Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII [20], прийнятий одним з перших після початку «гібридної війни».

Цей закон визначає, що основою гуманітарної, соціальної та економічної політики держави Україна стосовно населення тимчасово окупованої території України є захист і повноцінна реалізація національно-культурних, соціальних

та політичних прав громадян України, у тому числі корінних народів та національних меншин. Обидва закони на сьогодні є чинними, хоча у 2022 році зазнали певних змін в частині спрощення процедури отримання довідки ВПО, у тому числі отримання її через виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, ЦНАП або Портал ДІА.

Недостатня розробленість категоріального апарату зокрема таких понять, як «правовий статус» та «правове положення», породили дискусії з приводу того, чи особа набуває правового статусу ВПО, чи отримує правове положення. Зазвичай під правовим статусом фізичної особи розуміється комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами права та реалізація яких забезпечується соціальними й юридичними гарантіями.

Для нас цей нормативний нюанс важливий у сенсі тих прав і можливостей і видів допомоги, які біженці або ВПО може отримати від держави, органів місцевого самоврядування чи громадського сектору. Тому зазначимо нормативні документи, які суттєво впливають на визнання статусу ВПО або біженця. Так, відповідно до Наказу Антитерористичного центру при СБУ від 07.10.2014 № 33/6/а «Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення» такі райони проведення антитерористичної операції та терміни її проведення: Донецька і Луганська області – з 7 квітня 2014 року і Харківська область, Ізюмський район – з 7 квітня 2014 року до 14 вересня 2014 року [21].

В Україні важливим нормативним актом, яким визначається перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення і де мають місце зазначені обставини, які змушують громадян покидати місця проживання є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085-р, за останньою редакцією (від 01.02.2022 р.) «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії розмежування» [21]. Реєстрація попереднього

місця проживання переселеної особи за цими регіонами надає ВПО більш лояльні умови, наприклад, певні послаблення при відновленні втрачених документів, більші фінансові витрати від міжнародних фінансових партнерів тощо.

Підписання наказу «Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 23 серпня 2022 року» від 25.04.2022 № 75 [22] окреслило коло мешканців, які набувають статусу ВПО і біженців, у разі їх переміщення в інші регіони України та за кордон з набуттям більш широких соціальних послуг. В перелік ввійшли тимчасово окуповані території Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Луганської, Миколаївської, Сумської, Харківської, Херсонської та Чернігівської областей.

Щодо правового статусу біженців, його визначає Конвенція про статус біженців (міжнародний договір), ухвалена 28 липня 1951 у Женеві конференцією повноважних представників, скликаній відповідно до резолюції 429 (V) Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1950 року надала визначення поняття «біженець» [23]. На міжнародному рівні цей документ став фундаментальним початком розвитку окреслених прав та міжнародно окреслених понять, що визначають категорії людей яким довелось залишити свою домівку у наслідок стихійного лиха, антропогенної катастрофи, економічної кризи чи ведення бойових дій.

Готуючи нормативну базу для захисту українців в країнах ЄС, 4 березня 2022 року Рада ЄС проголосувала за застосування Директиви від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЕС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків [24]. Директива дозволила полегшити традиційно перевантажену бюрократичну процедуру надання притулку (отримання статусу біженця чи додаткового захисту) і пропонує швидкий і спрощений шлях для громадян України до доступу до захисту в усьому ЄС.

Таким чином, на сьогодні для осіб, що отримали захист від війни в межах України, встановлено статус ВПО, а для тих, хто отримав захист в країнах ЄС, міг набути міжнародного захисту біженця або набутити статусу тимчасового захисту. Більш широкий перелік нормативно-правових актів з цього питання наведений у Додатку А.

Якщо ж розглядати нормативно-правове забезпечення саме соціального захисту і підтримки біженців і ВПО, то його формування відбувалось у декілька етапів, а на сьогодні воно ґрунтується на державній політиці України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, яку формує низка актів Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України. При аналізі цього масиву нормативно-правових актів слід враховувати, що ці державні органи влади здійснюють нормотворчий вплив як суто на політику України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, так і в інших галузях, виходячи з розподілу владних повноважень, закріпленого в чинній Конституції України.

Першим, найбільш відповідальним етапом формування нормативно-правового механізму соціального захисту було прийняття Конституції, адже гарантією прав людини й забезпечення її свобод є правовий порядок у суспільстві, а такий порядок опирається на Основний закон.

До прийняття Конституції України 1996 року регулювання державної соціальної політики мало фрагментарний характер і було спрямоване на задоволення соціальних потреб доволі обмеженого кола осіб. Для цього етапу, перш за все, характерний акцент на вирішенні проблем соціальної політики, успадкованих з радянських часів (соціальний захист ветеранів війни, громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, репресованих громадян тощо). З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, яка визначила Україну як соціальну державу [1], фактично розпочався процес становлення національної системи соціального захисту та соціального забезпечення. Цей етап відзначився прийняттям актів, які застосовували різні концепції та підходи

для визначення найбільш актуальних питань державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення.

Починаючи з 2000 р. в Україні фактично було сформовано основний масив нормативно-правових актів, які визначили загальне спрямування чинної сьогодні системи соціального захисту та соціального забезпечення. Точкою відліку у цьому процесі стало прийняття Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III.

Основні зусилля на цьому етапі були спрямовані на визначення питань державної політики щодо найбільш соціально вразливих груп населення, чим покладено основу для сучасної підтримки ВПО і біженців. В ньому встановлювались «державні соціальні стандарти», «державні соціальні гарантії», «соціальні норми і нормативи» тощо та визначено «механізм реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян» [25].

Згідно цього Закону визначено, що надання державних соціальних гарантій здійснюється за рахунок бюджетів усіх рівнів, коштів підприємств, установ і організацій та соціальних фондів на засадах адресності та цільового використання [25]. Державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи стали основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку. З початком війни такі функції виникли й поступово вибудовувались різноманітні інструменти підтримки внутрішньо переміщених осіб та їх інтеграції до приймаючої територіальної громади. В період з 2015 – 2019 рр. спостерігається подальше формування та розширення інструментів реалізації державної політики у сфері соціального захисту громадян, у тому числі біженців і ВПО. Проте, механізми отримання грошової підтримки, житла, працевлаштування чи отримання допомоги по безробіттю були доволі забюрократизований і повільний. Наразі, після березня 2020 року діє три напрями підтримку ВПО: фінансова підтримка, житло, робота, хоча ми спостерігаємо посилення соціального діалогу, волонтерської діяльності тощо.

Сьогодні, в 2022 р. ситуація змінюється на очах, бо війна, воєнний стан, велика чисельність переміщених осіб потребують від інститутів публічного управління швидкого реагування на проблеми. Та у 2022 р. одним з ключових документів у сфері соціального захисту та соціального забезпечення стає Концепція реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 1057-р. В ній передбачалося «впровадження та застосування нового механізму взаємодії між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також створення і максимальне наближення до безпосереднього споживача мережі публічних послуг у різних сферах»[26].

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» 2259-ІХ від 12. 05.2022 став своєчасною реакцією на виклики для органів місцевого самоврядування і територіальних громад, де «сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією функції»[27].

Закон також розширює компетенцію сільських, селищних, міських голів територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації НП на час дії воєнного стану, та надає їм одноосібні повноваження з прийняття певної категорії рішень, зокрема, щодо, передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, поводження з небезпечними відходами та ін. [27].

У Європі упродовж останніх десятиліть понад через війни, локальні конфлікти, загрозу насильства (часто за участі Російської Федерації), понад 4 мільйонів осіб стало вимушеними переселенцями всередині своїх країн чи за

кордон. Європейські країни здобули цей важкий, але потрібний досвід та напрацювали нормативно –правові акти й механізми допомоги біженцям і ВПО.

На цьому тлі в останні роки в Україні також спостерігається системна діяльність у сфері наближення законодавства нашої країни до європейських соціальних стандартів. Цей період характеризується прийняттям низки актів законодавства з використанням як нових підходів до розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення соціально незахищених верств населення, у тому числі біженців і ВПО, спрямованих на подальше розширення застосування соціальних послуг, так і застарілих радянських підходів, для яких традиційними формами соціального захисту є пільги і соціальні виплати.

### **Висновки до розділу 1**

За результатами виконання завдань дослідження можемо зробити такі висновки:

1. На підставі огляду теоретичної ідентифікації категорій «біженці» і «внутрішньо переміщені особи» з'ясовано, що вперше термін «біженець» з'явився у міжнародному праві після Першої світової війни, зокрема в Статуті Міжнародної організації у справах біженців (1948 р.). Виявлено, що з початком «гібридної» російсько-української війни ще у 2014 р. в Україні виникла велика кількість осіб, що через загрозу життю і здоров'я покинули території постійного проживання і стали внутрішньо переміщеними особами. На підставі огляду теоретичної ідентифікації категорії «внутрішньо переміщена особа» сформульовано її зміст: ВПО- це є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. З початком гарячої фази російсько-



української війни 24 лютого 2022 р., громадяни України в пошуках притулку і захисту виїжджали за кордон, здебільшого до країн Європейського союзу й мали визначитися, якого саме статусу там набувати: біженця; особи, яка потребує додаткового захисту; особи, які потребують тимчасового захисту.

2. Визначено, що механізм публічного управління соціального захисту та підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб це система, що складається з низки взаємопов'язаних елементів, які функціонують на основі цілепокладання з урахуванням причинно-наслідкових залежностей ціле спрямовуючого, організуючого, координуючого і регулюючого управлінського впливу суб'єктів управління на сферу соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО. Узагальнено складові механізмів публічного управління нижчого порядку як складових комплексного механізму публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і ВПО, вони такі: нормативно-правовий, інституційний, адміністративний (організаційно-функціональний), фінансово-економічний, інформаційний, комунікаційний, соціальний механізми тощо.

3. З'ясовано обставини започаткування і визначено напрями розвитку нормативно-правового механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб. Зокрема серед визначальних обставин започаткування в Україні нормативно-правового механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб та об'єктивних передумов виникнення нової соціальної категорії – ВПО стали Анексія Автономної Республіки Крим та військова агресія Росії на Сході України у 2014 р. Розвиток нормативно-правового механізму щодо біженців, ВПО та інших постраждалих у наслідок війни упродовж 2014-2022 рр. здійснювався у двох основних напрямках: набуття особою відповідного правового статусу, отримання соціальної допомоги і підтримки, тобто отримання певної публічної послуги.

## РОЗДІЛ 2

# СТАН СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ І ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ І ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ І СВІТІ

### 2.1. Історія та сучасний стан внутрішньої і зовнішньої міграції українців

Міграційні процеси завжди відігравали визначну роль у демографічному і соціально-економічному розвитку України. Під терміном «міграція» зазвичай розуміється переміщення громадян у межах однієї країни (внутрішня міграція) чи за її межі (зовнішня міграція). Загалом існує широка низка її визначень.

Найчастіше дослідники розглядають міграцію лише як територіальні переміщення людей, які пов'язані з перетином певних кордонів – адміністративних чи державних. Так, А. Новіченко визначає внутрішню міграцію як «переселення, просторове пересування, переміщення мешканців країни, пов'язане зі зміною місця проживання в межах цієї країни» [28, с. 106].

Внутрішні, власне як і зовнішні, міграції для населення України не є чимось новим. Більше того, «міграції не можна запобігти або зупинити її. Єдине, що мають робити уряди, – це управляти міграцією так, щоб вона приносила користь суспільству та мігрантам» [29, с.168].

Міграція, або переселення населення, був характерним процесом уже для часів Київської Русі, найчисельніші міграційні рухи відбулись у ХХ століття. Втім, як вважає М. Траф'як «зміцнюючи свою державу над Дніпром, український народ освоював нові простори» [30, с.7-8].

Зміст внутрішніх міграцій населення полягав у забезпеченні кількісної та якісної відповідності між потребою у робочій силі та наявністю її у різних регіонах держави, а також у реалізації прагнень працівників задовольнити особисті потреби соціального, професійно-кваліфікаційного та духовного характеру. Міграції, в яких населення бере участь у внутрішніх (внутрішньо

регіональних та міжрегіональних) переміщеннях, або переміщеннях село-місто, не впливають на зміну чисельності населення держави, а тільки на його перерозподіл в межах її території, тоді як міждержавні міграції суттєво змінюють статево-віковий зріз громадян, вимиваючи з території економічно-активних.

Метою міграцій було як добровільне переміщення з метою надбання певних благ (воєнно-політичні прагнення, економічні здобутки, зокрема, торгівля цілі), так і примусове переміщення під тиском влади або з метою пошуку притулку (воєнно-політичні посягання і злочини, політичні переслідування, економічні втрати, епідемії, техногенні катастрофи тощо). Отже, домінуючими факторами розвитку міграційних процесів були не лише соціально-економічні умови, а й політична нестабільність, завойовницькі амбіції тощо. Причинами масових примусових зовнішніх і внутрішніх міграцій на території України в різні часи існування Радянського Союзу більшою частиною були політичні переслідування і політичні злочини. Найбільш масові серед них це:

- Перша та Друга світові війни;
- Голодомор 1932-1933 рр.;
- входження західноукраїнських земель до складу УРСР, 1939 р.;
- масові репресії української інтелігенції у 40-х рр. ХХ ст.;
- радянізація українських земель у 50-х рр. ХХ ст.;
- політичні переслідування різних періодів;
- екологічна катастрофа на Чорнобильській АЕС у 1986 р. тощо.

Однак, в післявоєнний період (1945-1955 рр.) Україна стала регіоном масової імміграції. Сюди стікалось населення із різних регіонів СРСР. Воно осідало найбільше у східних і південних частинах держави, в містах» [31]. Причини постійних і маятникових міграцій в СРСР в основному з економічною або освітньою метою активізували соціальну мобільність. Люди їхали у пошуках роботи, кращих умов життя з села в місто. Адміністративно-командна система цілеспрямовано принижувала сільськогосподарську працю, залишала

селян заручниками колгоспної системи, тоді як у місті можна було отримувати безкоштовне житло, прийнятну зарплату, купувати продукти, мати ширше коло соціально-побутових і культурних благ тощо [31].

Еміграція з українських земель має давню історію. Частково інтенсивні потоки емігрантів пов'язані з поразками у визвольних змаганнях народу за свою державність або з примусовими виселеннями, що здійснювали колонізатори. Чисельна добровільна еміграція з економічних мотивів відбувалася із західних районів України наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття до Канади та США, а із східних – в Сибір і на Далекий Схід Росії [32]. Ця хвиля міграції «вимивала» найбільш активних і працездатних громадян з України.

Три наступні хвилі еміграції мали, що стались у ХХ ст., переважно політичний характер: громадяни шукали притулку від утисків і переслідувань. Після знищення більшовицьким режимом УНР, встановлення радянської влади у Західній Україні, а також знищення Української повстанської армії (кінець 40-х – початок 50-х років ХХ ст.) потік емігрантів суттєво знизився. Ще одна хвиля (1960-70-і роки) хоча і суттєво слабша, стосувалась дисидентів (людей, що відкрито виступали проти комуністичного режиму)[32]. З цією хвилею з України виїжджала інтелігенція, яка несла «загрозу» для правлячої партії і, тим самим, Україна надовго була позбавлена людей в достатній кількості, які б могли чинити опір терористичному режиму комуністичної партії й формувати громадянську свідомість суспільства.

З середини 50-х до 80-х років ХХ ст. на тлі постійного економічного утиску сільського населення та під дією політичних закликів тодішньої правлячої комуністичної партії відбувалася значна еміграція з території України з економічних мотивів. Тисячі молодих людей їхали на освоєння цілинних земель у Казахстан, на будівництва у Сибір, на Урал. У середині 1990-х років зросла еміграція з України до Росії та західних країн. Загальна чисельність українських мігрантів перед розпадом СРСР становила близько 7 млн. осіб. З них майже 4,3 млн. проживали в Росії (найбільше на Кубані, в Сибіру, Далекому Сході, Москві). Близько 900 тис. становило українське

600 тис. – у Молдові [31, 32]. З України знову виїжджала молодь, найбільш свідомі молоді й активні люди, кадровий потенціал розбудови України.

Після проголошення незалежності частина цих людей повернулася до України. В нових геополітичних обставинах початку 1990-х років обсяги міграцій істотно зросли. Україна, яка по-суті знаходиться в центрі міграційних переміщень зі Сходу на Захід, стала відігравати роль транзитної зони на шляху до країн Західної Європи [32]. першому десятилітті XXI століття після вжиття Державною прикордонною службою України заходів щодо протидії нелегальній міграції роль України як країни транзиту значно зменшилася[32].

Зі відновленням Україною незалежності кардинально змінилися і міграційні процеси в Україні, а їх характер (превалювання зовнішньої міграції над внутрішньою) набув негативного впливу на соціально-економічний розвиток країни. Так, після краху радянської системи і здобуття Україною незалежності обсяги внутрішніх міграцій частково скоротилися, що було наслідком зникнення властивих попередній добі організованих переселень і наборів робочої сили, натомість виникла хвиля зовнішньої міграції, що пов'язано з прагненням громадян втекти від економічної кризи, інфляції. Впливали також падіння престижу інтелектуальних сфер діяльності (освіта, медицина), зростання цін на житло, труднощі з працевлаштуванням тощо. Тому доволі масовим явищем стає зовнішня міграція, здебільшого з економічною метою.

Особливо ця ситуація була характерна в період 90-х рр. Так, до 1993 р. Україна мала додатне сальдо міграції (імміграція не переважала еміграцію), а пізніше – від'ємне. У 1999 р. кількість вибулих на 45 тис. осіб перевищила кількість прибулих [33].

Як емоційно зауважує М. Тарнавський, «реальний стан справ щодо участі українців у глобальних світових міграційних процесах вражає... число українських трудових мігрантів, які постійно перебувають за межами країни,

нараховує вісім мільйонів осіб, що становить 4% від загальної чисельності (200 мільйонів) трудових мігрантів у світі [34, с. 5].

Впродовж 2014-2022рр. Україна зіткнулася з новою численною хвилею мігрантів, спричиненою так званою, гібридною, війною, яка тепер переросла в повноцінну агресивну війну. Ця нова хвиля масової примусової внутрішньої і зовнішньої міграції населення України викликала низку проблем, які виникли і продовжують виникати як у самих біженців і ВПО, так і в суспільстві, в інститутах публічного управління і в державі в цілому:

- загроза життю і здоров'ю,
- втрата житла, або руйнування об'єктів критичної інфраструктури і унеможливлення перебування в помешканнях;
- руйнування критичної інфраструктури та унеможливлення проживання, роботи чи ведення бізнесу на окремих територіях;
- знищення умов або загроза для ведення бізнесу, у тому числі через логістичні проблеми;
- відсутність доходів та можливості ведення бізнесу тощо.

За роки агресії (2014-2022), які пройшли від початку війни, соціальна група ВПО втратила однорідність. Громадяни, які виїжджають в межах зі своїх домівок в інші регіони України набували статусу внутрішньо переміщеної особи, то при виїзді в країни Європейського Союзу, інші країни світу для отримання притулку, українці, за власним вибором, могли набути статусу однієї з форм міжнародного захисту для громадян України, це статус біженця, статусу особи що потребує тимчасового захисту чи статусу особи що потребує тимчасового захисту.

Таким людям сьогодні в Україні й інших країнах світу надаються медичні, юридичні, адміністративні, соціально-психологічні й інші послуги, що мають на меті адаптацію внутрішньо переміщених осіб на місцях та забезпечення їхньої оптимальної життєдіяльності. Однак, таке, хоч і позитивне, втручання в їх життя є короткотерміновим, спрямованим на задоволення першочергових потреб і здебільшого не передбачає інтеграцію ВПО в соціум.

Разом із тим, відбувається прийняття нових нормативно-правових документів, утворюються нові організації з способи і форми надання допомоги та підтримки ВПО, створюються нові робочі місця, відбувається перекваліфікація кадрів (як людей, які шукають роботу, так і тих, хто надає нові послуги), розвивається волонтерський рух та благодійна допомога тощо.

Однак, варто зазначити, що при міграції Україна втрачає найбільш талановитих, конкурентоспроможних і економічно активних громадян.

За даними Єдиної інформаційної бази даних про ВПО від початку війни, з 2014 року, станом на 31.12.2021р. в різних регіонах України перебувало на обліку 1476148 ВПО, у тому числі 1211165 сімей [35]. Найбільше ВПО на той момент проживало в Донецькій і Луганській областях – 514 тисяч 982 людини і 285 тисяч 651 особа відповідно. Далі за убуттям: в Києві, в Харківській, Дніпропетровській, Київській областях [35].

Зрозуміло, що не всі громадяни, які виїхали зареєструвались у місцях свого перебування та офіційний отримали статус ВПО, але така кількість міграції за 2014-2021 рр. здавалась дуже великою і обтяжливою як для державного і місцевого бюджетів, так і для територіальних громад і громадського сектору. Натомість в порівнянні з 2022 р. ці цифри вже не є такими вражаючими.

Так, протягом лютого місяця повномасштабної війни з України виїхали 3,6 млн людей, а близько 6,5 млн, за оцінками першої хвилі опитування Міжнародної організації з міграції (далі – МОМ), покинули місце свого постійного проживання і переїхали в межах країни, набуваючи статусу ВПО чи ні. МОМ відзначає, та, власне, ми це особисто спостерігали, що переміщення всередині країни відбувалося хвилями залежно від наявності бойових дій у регіоні чи населеному пункті [34] та при пересуванні лінії фронту.

Загалом МОМ проводить регулярні опитування й ретельно моніторить кількісно-якісні показники внутрішньої і зовнішньої міграції, в цілому було 10 раундів опитування за 2022 р. Так, згідно уже згідно з 8-ю хвилею опитування, щодо переміщення населення в межах України, що проводилось у серпні

2022р., серед населення України віком від 18 років, близько 6975000 людей змінили місце проживання всередині країни. Це на 5% більше, ніж у липні та на 8% більше, ніж у 1 хвили опитування, тобто в березні. Натомість, кількість людей, що повернулись на місця постійного проживання (як з інших місць України, так і з-за кордону) за серпень місяць зросла на 8% та складає близько 6 мільйонів. А кількість людей, що розглядають можливість переїзду залишилась на тому ж рівні - 1,2 мільйона [38, 39].

За оцінками МОМ, за 10-им раундом опитування станом на 27 жовтня кількість ВПО в Україні становить 6,5 млн осіб. Це свідчить про незначне загальне зростання, кількості ВПО порівняно з 6,2 млн осіб станом на кінець вересня, але все ж нижче, ніж було в серпні і попередніх місяцях [40].

Найбільша чисельність ВПО мають походження з Донецької області. Щодо пункту прибуття, то у перші місяці гарячої стадії війни громадяни у пошуках безпеки переміщувались у Львівську область [38], проте, пізніше, влітку і восени на перший план вийшла Дніпропетровська область.

Загалом, станом на жовтень місяць 2022 р. вибуття-прибуття переміщених осіб до різних регіонів України склалось так, як показано нами в таблиці 2.1. (за даними [38, 40]).

Таблиця 2.1

**Топ - регіони України вибуття-прибуття переміщених осіб, серпень, жовтень 2022**

Найбільше осіб виїздили з таких регіонів, % до загальної кількості переміщених осіб			Здебільшого прямували до таких регіонів, % до загальної кількості переміщених осіб		
Топ-5 областей походження ВПО	8-ма хвиля опитування (серпень)	10-та хвиля опитування (жовтень)	Топ-5 областей за часткою прийнятих ВПО	8-ма хвиля опитування (серпень)	10-та хвиля опитування (жовтень)
Донецька область	21	23	Дніпропетровська область	10	13
Харківська область	21	21	Київська область	10	12
Київ	10	8	місто Київ		9
Миколаївська область	10		Харківська область	9	8
Запорізька	10	11	Запорізької	6	6



область			область		
Херсонська		8	Львівська область	6	6
Інші	28	27	Інші	59	51

Гаряча стадія війни змінила не лише кількісні показники мігрантів, змінився і якісний склад. Так, в довоєнний (до 2014 р) період серед емігрантів – понад 60% – люди працездатного віку, переважна більшість мігрантів – чоловіки (понад 70%). Серед тих, хто виїжджав з України, висока частка людей з вищою освітою, а серед тих, хто емігрував у розвинені країни світу наприкінці 90-х років, таких 24%, в їх числі багато людей, які мають науковий ступінь. У період 2000-2013 рр. більша частина мігрантів зупиняли свій вибір і працювали у Греції, Італії, Іспанії, Німеччині, Великобританії, Чехії, Польщі, Росії, Ізраїлі, Ліберії, Багамах, Кіпрі, США та ін. [35].

У 2022 році за оцінками Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) станом на 13.06.2022, починаючи з 24.02.2022 р., з України виїхали 7514460 та повернулося 2479398 осіб, тимчасовий захист в країнах ЄС отримали 3206642 українців. Вирізняється ця хвиля еміграції тим, що тепер в країнах ЄС тимчасовий захист, здебільшого, шукають жінки з дітьми, до яких після завершення війни можуть приєднатися і їх чоловіки [41]. Міністерство соціальної політики станом на 03 червня 2022р. підтверджує, що внутрішньо переміщеними особами зареєстровано 4172104 особи. Водночас, до 24.02.2022 в Єдиній інформаційній базі ВПО обліковувалося 1470 072 ВПО з яких 745 000 ВПО постійно проживали на підконтрольних Уряду України територіях (на момент початку гарячої стадії війни- *уточнення наше*), а решта – на непідконтрольних Уряду територіях [41].

Особливістю цієї хвилі міграції є те, що в країнах ЄС тимчасовий захист, здебільшого, шукають українські жінки з дітьми, до яких після завершення війни можуть приєднатися і їх чоловіки. Є надзвичайно великий ризик того, що Україна втратить цих молодих людей.

Таке раптове переміщення великої кількості населення внаслідок війни створило для державних інститутів, органів місцевого самоврядування,

громадського сектору й підприємницьких структур важкі виклики, адже збільшило і без того вже наявні проблеми і для громад, які втрачають людей, і для громад, що їх приймає.

Але окрім цього виникли й загрози другого, пролонгованого, порядку. Отже, насамперед Україна стоїть перед загрозою втрати молодих, економічно активних інтелектуальних людей, тобто тих, хто потенційно має відновлювати Україну після війни. Натомість, є ймовірність, що ці люди великою частиною залишаться в Європі, а Україна втратить трудовий потенціал.

Діти і молодь, яка сьогодні виїжджають за кордон, там набувають професійних навичок в Університетах і навчаються тим звичаям, традиціям, культурі, поступово асимілюють в демократичних країнах, набуваючи умови працевлаштування і можливості отримати високоякісний рівень життя. стають на навчання до західних університетів, що створює сприятливі умови для їх подальшого працевлаштування у ЄС. За деякими оцінками «висококваліфіковані переселенці з професійними навичками є виключенням, ...вони забезпечують істотний вклад в економіку через знання, технологію, їх інвестиції у власний розвиток і податки» [42]. Тобто сьогоденні біженці і особи, що потребують тимчасового захисту з України стають потенціалом для розвитку і країн, які їх приймають, натомість їх досвід життя, навчання і роботи в країнах ЄС сприяв би позитивному поштовху України до розвитку.

Тож, у зв'язку з російсько-українською війною, як триває питання інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення є одним з першочергових завдань, що потребують єдиної стратегії пошуку довгострокових рішень [43].

Таким чином, нова хвиля внутрішньої і зовнішньої міграції населення через війну, набуття правового статусу ВПО та біженців призвела до багатьох негативних наслідків, які мають загальний вплив на усі сфери життя в Україні і мають бути вирішені:

– швидке зростання кількості громадян, які потребують соціального захисту і підтримки з боку держави і органів місцевого самоврядування;

- руйнування об'єктів критичної інфраструктури та унеможливлення проживання, роботи чи ведення бізнесу на окремих територіях;
- руйнування або пошкодження житла;
- недостатність грошей для життя;
- зниження економічної активності малого і середнього бізнесу, представники якого є основними роботодавцями, із одночасним;
- зростанням кількості громадян, які знаходяться за межею бідності
- погіршення демографічної ситуації, розлучення сімей тощо;
- загроза втрати інтелектуального потенціалу країни через масовий виїзд дітей, молоді і працездатних осіб, особливо жінок з України;
- погіршення якості життя через руйнування або пошкодження об'єктів соціальної інфраструктури;
- потреба швидкого створення прийнятних об'єктів для проживання і зайнятості ВПО у приймаючих громадах;
- потреба в терміновій гуманітарній допомозі (одяг, їжа, санітарно-гігієнічні засоби ліки тощо) і психологічній допомозі тощо.

Ці проблеми лежать в компетенції різних суб'єктів публічного управління, що надають соціальну допомогу і підтримку біженцям і ВПО. Розглянемо як трансформувались старі і створювались нові механізми публічного управління підтримки біженців і ВПО.

## **2.2. Особливості організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС**

Міграція є поширеним суспільним процесом, який з набуває сили паралельно з глобалізацією й подальшим «відкриттям» країн для інтеграції. Міграція в розвинені країни світу з регіонів економічно слаборозвинених, які потерпають від збройних конфліктів, політичних утисків є поширеним явищем. З природних причин – пошуку притулку і захисту люди полишають свої

домівки і прямують в багаті країни. Термін «мігрант» походить від латини, від слова «migrans/migrantis, що означає переміщений, переселенець, а процес переміщення через міжнародні кордони або в межах однієї країни, що включає будь-які пересування людей, незалежно від причин, є міграцією» [44, с.9].

Хвилі міграції періодично зменшуються, періодично активізуються, створюючи великі потоки мігрантів і проблеми для інститутів публічної влади на приймаючих територіях., регіони і країни-донори мігрантів і країни-реципієнти упродовж довгого періоду залишаються незмінними.

Так, «...згідно «даних ООН 2019 р., найбільшими країнами-донорами міграційних потоків в останні роки були Індія (15,6 млн. осіб); Мексика (12,3 млн. осіб); Російська Федерація (10,6 млн. осіб); КНР (9,5 млн. осіб); Сирія (8 млн. осіб); Бангладеш (7,2 млн. осіб); Пакистан (5,9 млн. осіб) [45, с. 81]». А ще Афганістан, Ірак, Косово, країни Центральної Африки тощо.

«Найбільшими країнами – реципієнтами у тому ж 2019 р. були США (51 млн. осіб); Німеччина та Саудівська Аравія (по 13 млн. осіб); Російська Федерація (12 млн. осіб); Великобританія (10 млн. осіб); ОАЕ (9 млн. осіб); Франція, Канада та Австралія (по 8 млн. осіб на кожену країну)» [45, с. 81].

У зв'язку з військовими конфліктами, економічною кризою, відсутністю реальних перспектив політичної, військової чи економічної стабілізації, громадяни деяких країн Азії і Африки в пошуках кращого життя вирушають в благополучні країни Європи. Крім того, поширеною є трудова міграція в держави-члени ЄС, яка стала дуже привабливою для громадян держав, що занурились в економічну кризу. Це пов'язано з відсутністю роботи, низьким рівнем життя, низькою якістю життя (неналежна освіта. Охорона здоров'я, тощо). Тому міграційні потоки за останні десятиліття між державами-членами ЄС і всередині і зовні ЄС справили значний вплив на поточну чисельність населення. За даними Євростату кількість шукачів притулку починає зростати ще з 2010 р. і максимально збільшується до сьогодні [46]. Тому значну увагу Європейський Союз справедливо приділяє регулюванню міграційних процесів,

ефективність якого стає важливим стабілізуючим фактором і обов'язковим елементом його власної системи безпеки.

За довгий період прийому мігрантів в Європейському парламенті сформована надійна інфраструктура і система інституцій реалізації міграційної політики. Головними інститутами, що займаються проблемами міграції, є :

- Постійний комітет з громадських свобод, юстиції та внутрішніх справ (відомий як комітет «LIBE»);
- Постійний Комітет із зайнятості та соціальних питань;
- Комітет регіонів, у складі якого діє комісія у справах громадянства; управління, інституційних питань і зовнішніх зв'язків (комісія «CIVEX») тощо.

Ці структури Європарламенту зосереджують увагу переважно чином на інтеграційних аспектах міграційної політики. Їх головна роль полягає в ініціюванні, обговоренні та затвердження запропонованих Європейською Комісією пропозицій та винесенні їх на пленарні засідання Асамблеї Європарламенту [46].

Міграційно-правова політика Європейського Союзу затверджена у законодавчому закріпленні певних правил і вимог стосовно міграції. Законодавча реакція Європейського співтовариства на існуючі міграційні відносини являє собою поступальний хід накопичення правових актів, що регулюють дані відносини. В ЄС сформульовано принципи міграційної політики, які знайшли своє відображення у Європейському пакті про імміграцію та притулок, схваленому главами держав-членів на саміті в Брюсселі у жовтні 2008 року [47].

Одним з ключових нормативних документів ЄС щодо механізму міжурядової підтримки біженців є Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року, яка передбачає, серед іншого, «підготовку спільної політики у галузі притулку, включаючи спільні Європейські домовленості щодо притулку, є складовою частиною мети Європейського Союзу щодо поступового створення простору свободи, безпеки та справедливості для тих, хто через вимушені обставини правомірно шукає захист у Європейському Союзі» [24].

Упродовж останнього десятиліття в межах ЄС була прийнята низка програм міграційної політики щодо прав біженців, пов'язаних з формуванням єдиного європейського простору свободи, безпеки, справедливості і толерантності Основними пріоритетами цих програм стали, узагальнені на рис. 2.1 (за даними [46; 47]).



Рис. 2.1 Пріоритети програм Парламенту ЄС щодо міграційної політики

Ці пріоритети й надалі розроблені інструменти інтеграції мігрантів до європейського політичного, правового та культурного простору Парламентом ЄС висуваються як найбільш важливими завданнями міграційної політики ЄС.

Дуже важливим з аспектів підтримки і подальшої інтеграції мігрантів у суспільний простір країн – реципієнтів є сприяння двосторонньому процесу пристосування мігрантів та жителів держав-членів ЄС до співмешкання в одному суспільному просторі, а також «забезпечення поваги мігрантів до основних цінностей ЄС, забезпечення зайнятості мігрантів, необхідною вимогою до мігрантів є базове знання мови приймаючого суспільства, його

історії та інститутів, вирішальне значення має освіта для підготовки мігрантів і їх нащадків, доступ мігрантів на рівній основі до установ, державних і приватних товарів і послуг, розробка інтеграційної політики» [47].

Втім, зазначимо, що більшість мігрантів, особливо зі східних і африканських країн є людьми, без освіти, без професійних навичок, не мають засобів для існування. До того ж, якщо додати, що уряди країн ЄС, керуючись принципом толерантності [48, с. 326], прагнуть надавати підтримку біженцям, які втікають від загрози життю, здоров'ю, свободі, формують позитивну практику фінансування утримання таких осіб, тим самим створюючи негативний феномен – соціального утримання серед біженців. Замість пошуку роботи і джерел забезпечення, біженці існують на кошти фінансового утримання. Не навчаються, не працюють. Тим самим, створивши негативний, кримінально утриманський імідж мігрантів в Європі.

Це спричинило кризу сприйняття мігрантів в Європі і, на жаль, стало фоном на якому після 24 лютого 2022 р. в Європу, спасаючись від війни поїхали українці. У самий перший момент Польща стала «воротами» для українців до безпеки. Так за кількістю прийнятих людей відносно кількості власного населення, то в абсолютному виразі і у відношенні на тисячу осіб країни, що приймає чільне місце посідає Польща, Країни Балтії, Ірландія (табл. 2.2 за даними [49]).

Таблиця 2.2

**Кількість прийнятих мігрантів з України у період  
24 лютого-1 червня 2022 р. в деяких країнах Європи**

Країна	Показник	
	Кількість прийнятих людей, тис. осіб	Кількість прийнятих людей відносно кількості власного населення, осіб на тисячу населення
Польща	1208	1,6
Латвія	38	1,5
Ірландія	32	1,4
Литва	62	1,3
Німеччина	860	1,0
Франція	92	0,8
Італія	142	0,4
Іспанія	123	0,4

Чехія	388	0,3
Молдова	84	0,3
Естонія	51	0,3
Велика Британія	9	0,1
Болгарія	85	0,1

Надзвичайно примітною особливістю організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС стала оперативність і гнучкість реагування в умовах ситуації, що виникла.

Як тільки стало відомо про масове бомбардування міст України, Уряди країн Європи (не лише ЄС), а також США, Туреччини тощо почали певні нормативно-організаційні для запуску механізму прийому і підтримки біженців з України.

Отже, по-перше, відбулись і тривають зміни в нормативно-законодавчих документах на рівні ЄС і на рівні національного законодавства. Так, з початком масової міграції українців європейські країни виказали готовність для надання підтримки біженців і запустили режим повного сприяння. До згаданої вже Директиви Ради, прийнятої ще у 2001 р. [24] було прийнято також Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, що встановлювало наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист [50], (термін дії якої подовжено для українців ще на рік) згідно якого правовий статус «тимчасовий захист» включав право на житло, освіту, роботу, соціальне забезпечення, медичну допомогу, але скористатися цими правами можна було лише після реєстрації в обраному місці проживання в будь-якій країні ЄС. Цей правовий статут бюрократично є значно легким, у порівнянні зі статусом «біженці», тому більшість українців саме ним скористались.

Сьогодні близько 4 млн українців перебувають під чинністю Директиви, що дає можливість отримати підтримку перебування на території ЄС, пошуку житла, в сфері охорони здоров'я та можливість вийти на ринок праці.



Набуло змін і національне законодавство багатьох країн, так, наприклад, 12 березня 2022 р. Польський Сейм прийняв спеціальний закон №583 про допомогу людям, які евакуювалися з України, згідно якого переселенці можуть користуватись державними послугами, отримують повний доступ до ринку праці, безкоштовну освіту для дітей та медичне обслуговування на тих самих умовах, що й місцеві мешканці також дозволено українцям у статусі тимчасового захисту перебувати на території Польщі 18 місяців, починаючи з 24 лютого 2022 року [51].

По-друге, адміністративні послуги були максимально спрощені і пришвидшені. Дуже показовою щодо швидкості реагування і абсолютної лояльності до українців стала процедура перетину кордону. Процес перетину польського кордону спростився до свого історичного мінімуму. Під час бойових дій в Україні, українцям дозволено перетинати кордон Польщі: без візи, без запрошення на роботу, без закордонного паспорту (достатньо документа, що посвідчує особу)[49]. Дозволено також перетин кордону дітьми до 18 років без письмового нотаріально засвідченого дозволу тощо.

Також зміни стосувались оформлення статусу особи, що потребує тимчасового захисту, посвідок на проживання, закордонних паспортів (якщо їх не було). Уряди більшості країн і місцева влада максимально допомагали ц спрощували бюрократичних процедур.

По-третє, дуже важливою була фінансова підтримка. Серед заходів бюджетної підтримки особливо виділяється надзвичайний фінансування у сфері притулку, міграції та прикордонного контролю Країни Європи активно підтримують українських біженців. Рівень цієї підтримки різниться в різних країнах. Зазвичай, держави надають громадянам грошову підтримку:

- у вигляді одноразової допомоги;
- у вигляді щомісячної виплати упродовж 3-5 місяців;
- додаткові кошти отримують соціально незахищені верстви населення (вагітні жінки, матері чи батьки, які виховують дитину самостійно);
- оплати тимчасового житла (якщо воно не надається волонтерами);

- оплату безкоштовного проїзду (в деяких країнах уже скасували);
- оплати телефонії та Інтернету (зазвичай 1-3 місяці) тощо [52].

Зрозуміло, що цього не вистачало, точніше всім не вистачало в, особливо в «дорогих» країнах Європи. За ініціативою Громадської організації «Лабораторія наукових ініціатив» (Дніпро), було проведено опитування 78 осіб, що повернулись з Європейських країн (Табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Результати опитування українців, що набули статусу особи що потребує тимчасового захисту і повернулись з ЄС (проведено ГО «Лабораторія наукових ініціатив»)**

Запитання (при можливості вибрати декілька варіантів відповідей)	Відповідь	Осіб, у % від кількості опитаних
Яка основна потреба після змін місця проживання (переїзд в іншу країну)?	гроші	74
	житло	63
	робота	72
	навчання	19
Яку «стратегію виживання» Ви використовували?	Використання заощаджень .	75
	Заощадження на їжі	68
	Зменшення споживання основних непродовольчих витрат	57

Серед відповідей відмічалась проблема з відсутністю грошей. Багато хто, власне й повернувся через те, що в деяких країнах було недостатнє фінансування або воно було припинено через певний час (3-4 місяці). Проте, важливим є й питання пошуку роботи.

Українські мігранти змінили в Європі ставлення про мігрантів як соціальне явище, бо вони шукають роботу, можливість навчатись, знають або вивчають мову країни, що їх приймає, допомагають своїй країні з-за кордону, займаються волонтерською діяльністю тощо.

По-четверте, в європейських, та, власне, у всіх країнах світу, які приймали і приймають українських мігрантів з початку гарячої стадії війни,

поширена практика залучення інститутів громадянського суспільства (громадські організації) і громадських активістів, волонтерів та й усіх небайдужих до України. Громадянське суспільство здійснює те, що не роблять органи державної влади чи ОМС. Останні цього не роблять через вихід з кола компетенції окремих дій, через брак ресурсів чи через бюрократичні обмеження. Втім державні інститути, а особливо ОМС здійснюють координуючу дію.

Підтримка українців серед громадян приймаючих країн колосальна. Різні громадські організації здійснюють різні види робіт, та, насамперед, дуже важливою була організація зустрічі мігрантів на кордоні, харчування та перевезення до мість перебування. Залучення волонтерів на допомогу українським біженцям надають різні інформаційні платформи. Деякі напрями волонтерської діяльності на користь українців за кордоном, а саме:

- юридична підтримка (Польща, Литва, Чехія та ін.);
- безкоштовний проїзд до місць перебування (Польща);
- допомога біженцям у спілкуванні та перекладі документів (Польща, Литва та ін.);
- збір та сортування речей першої необхідності для українців, які постраждали від війни, а також для військових (Чехія, Польща);
- збір коштів на підтримку населення України та ЗСУ (Італія);
- супровід і поселення українських переселенців (Польща);
- створення груп/спільнот у соцмережах на підтримку українців та ЗСУ (Польща);
- надання допомоги у спеціальних центрах для біженців: координація діяльності волонтерів, консультації, допомога з перекладом при спілкуванні (Чехія, Польща);
- уроки для дітей українських біженців, допомога українським дітям, які виїхали з України, у соціалізації і інтеграції до нових умов життя (Литва, Польща);

– участь у громадянських акцій та заходах на підтримку України (Чехія, Італія) [53]тощо.

Волонтерські організації Польщі, як найбільшого хабу з прийому українців, ведуть широке коло юридичної підтримки українців, це: справи щодо надання міжнародного захисту (притулок, статус біженця); послуги у сфері господарського права, реєстрації бізнесу відкриття рахунків у банках, перенесення бізнесу до Польщі. Також пропонуються послуги з оформленням декларацій, дозволів на роботу для іноземців, оформлення посвідки на проживання тощо.

Узагальнюючи, зазначимо, що в країнах Європи механізм організаційно-функціональний механізм публічного управління реалізації міграційної політики характеризується певними особливостями міграційної політики, це:

– на момент початку гарячої фази війни в Україні, в країнах ЄС був сформований організаційно-функціональний механізм публічного управління реалізації міграційної політики в частині визнання статусу біженці, особи що потребує тимчасового захисту а також прийому, підтримки і інтеграції мігрантів к суспільство ЄС;

– оперативність і гнучкість реагування інститутів публічного управління на виклики, хоч і не є притаманними урядам Європи і ЄС, в ситуації з українськими біженцями спрацювали швидко. Були прийняті і запроваджені в короткий термін нормативні документи, створені відповідні служби та скоординована робота всіх суб'єктів публічного управління: державних органів, ОМС, громадянського суспільства;

– в Європі наявна криза суспільного сприйняття мігрантів як соціального явища і міграційної політики ЄС на тлі негативного іміджу мігрантів з окремих регіонів Африки, Азії. Сприйняття мігрантів в Європі і світі може змінитись на позитивну завдяки українцям бо вони шукають роботу, можливість навчатись, знають або вивчають мову країни, що їх приймає, допомагають своїй країні з-за кордону, займаються волонтерською діяльністю тощо.

Узагальнюючи зазначимо найцінніший здобуток міжнародного досвіду підтримки біженців і переміщених осіб. За тією практикою, що склалась в країнах Євросоюзу, однозначно можна стверджувати, що проблему біженців і ВПО не можна розглядати як тимчасову, насправді успішні стратегії підтримки обов'язково мають передбачати по-перше, повинні утримувати рішення довготривалої дії (спрямовані в майбутнє), по-друге, повинні утримувати не лише заходи, що генеруються на державному рівні, а й такі, що виробляються на місцевому рівні і мають завдання локальної інтеграції біженців або інших переміщених осіб.

### **2.3. Етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та взаємодія інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства**

Раптова зміна якості життя і соціального статусу багатьох українців у результаті початку гарячої стадії російсько-української війни, пов'язана з втратою родинних зв'язків, здоров'я, близьких людей, житла та іншого майна, роботи, джерел доходу та «...шок від пережитої надзвичайної ситуації – це той соціально-психологічний фон, який супроводжує» переміщення громадян до інших територій [44 с. 62], справедливо зазначає А. Дяченко.

Тривале перебування громадян у статусі ВПО зумовила зміну і проблем, пов'язаних із цим процесом, і векторів соціальної політики, спрямованої на цих людей – від негайної допомоги, забезпечення їх прав і свобод, гарантування безпеки життя та здоров'я до створення рівних умов для реалізації їх прав і законних інтересів та інтеграції до приймаючих громад на правах повноправних мешканців.

Україна зіткнулась із масштабним внутрішнім переміщенням громадян навесні 2014 р. з початком окупації АР Крим Російською Федерацією, на сьогодні масштаби внутрішнього переміщення громадян

України вражають. І Україна не була готова до прийому такої кількості громадян, їх розміщенню, соціальному забезпеченню, працевлаштуванню, інтеграції в приймаючу громаду тощо. Упродовж більше ніж 8 років війни в Україні і переходу її 24 лютого 2022 року у гарячу фазу, поступово відбувається напрацювання законодавства у сфері прав ВПО та інституційне становлення прав ВПО й інших верств населення. Із жовтня 2014 р. Кабінет Міністрів України прийняв низку нормативно-правових актів щодо захисту прав і свобод ВПО, їх обліку та надання матеріальної допомоги. Зокрема, у жовтні 2018 ж року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»[8], яким встановила гарантії дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян України, які переміщуються з районів проведення АТО та окупованих територій України. І починаючи з жовтня 2014 р. Кабінет Міністрів України прийняв низку нормативно-правових актів щодо захисту прав і свобод ВПО, їх обліку та надання матеріальної допомоги. Формуючи механізм підтримки ВПО, Верховною радою у 2017 р. до законодавства України у сфері гарантування прав ВПО було внесено низку суттєвих змін, зокрема в Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»[8]. Серед головних новацій було внесення обов'язку покладеного на органи державної влади та органи місцевого самоврядування вживати всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із наданням комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу ВПО у місцях їх компактного поселення.

Втім, і на сьогодні багато питань щодо інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення вимагають злагодженого та системного вирішення, координації дій органів державної влади і громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в цьому напрямі як одного з основних пріоритетів держави. Основними проблемами, з якими стикаються більшість ВПО, є відсутність достатніх засобів до існування та невизначеність житлових перспектив. Так, внутрішньо

переміщені особи зіштовхуються з труднощами в реалізації та захисті своїх прав, зокрема права власності, доступу до житла, придатного для проживання, відновлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, відновлення засобів до існування, а також реалізації виборчих прав, доступу до інформації.

Для розуміння проблем і ризиків механізмів публічного управління підтримки ВПО визначимо, що ціллю такої підтримки є не просто надання певної допомоги, ціллю є інтеграція переміщених осіб до приймаючої громади, створення (загальними зусиллями) належних умов життя, які передбачають доступ до суспільних благ на загальних для всіх умовах. Проблеми і ризики механізмів публічного управління підтримки ВПО щодо підтримки ВПО, виходять з проблем ризиків, з якими стикаються переміщені особи від моменту прийняття рішення про переїзд в інше місце до моменту інтеграції в громаду на новому місці проживання. Вони є доволі різноманітними і виникають у міру здійснення процесу переміщення і залежать від виконання дій як самими переселеними особами, так і інститутами публічного управління.

Тож схематично узагальнимо етапи реалізації механізму переміщення осіб, які потребують захисту до більш безпечних місць, які необхідно виконати особам, які надалі оберуть територію для свого перебування (наберуть статусу біженця чи ВПО), інститутам публічного управління і представниками бізнесу (рис. 2.2).

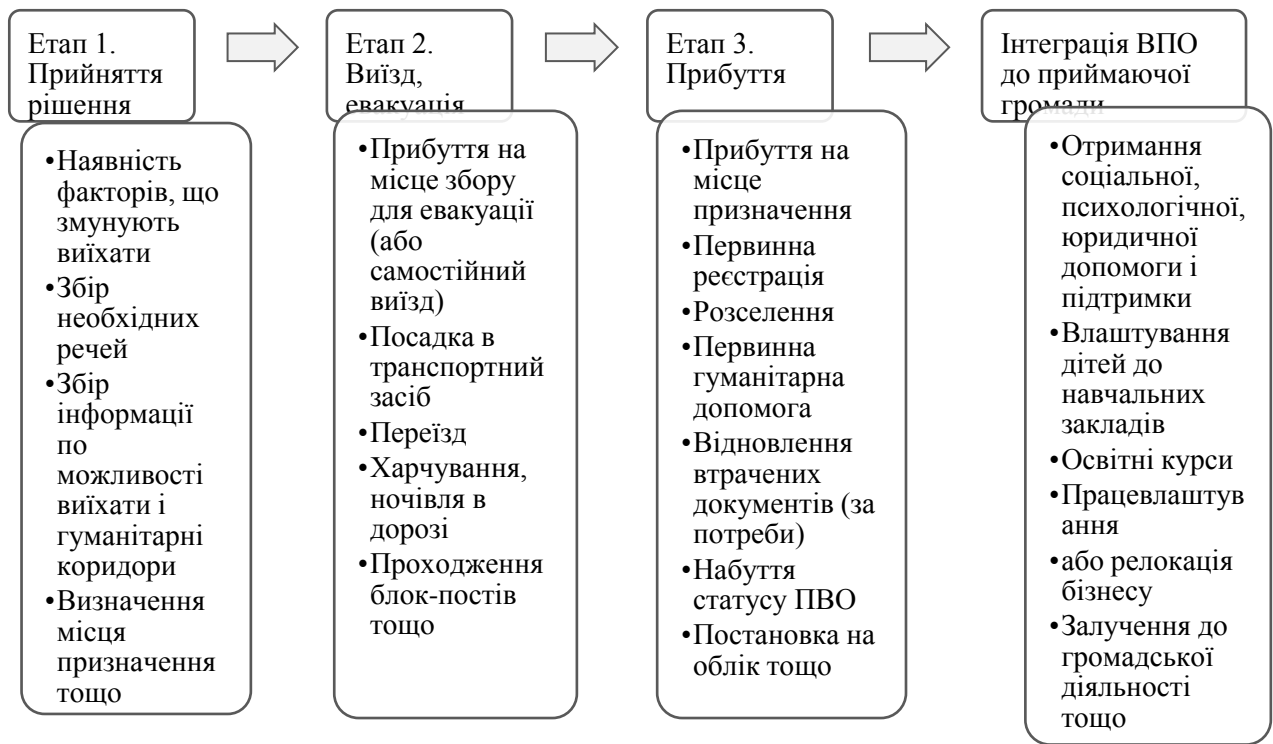


Рис. 2.2. Етапи реалізації механізму публічного управління щодо переміщення та інтеграції біженців і ВПО

Насамперед звертає на себе увагу те, що на кожному з виокремлених чотирьох етапів переміщення або евакуації виконуються дії, які мають здійснити самі переміщені особи, є дії, які є компетенцією і відповідальністю державних органів влади і ОМС, а є ті, які виконують інститути громадянського суспільства, причому, як правило на волонтерських і благодійних засадах. Однак в умовах воєнних дій є збої в роботі, дублювання функцій, несвоєчасне виконання функцій чи взагалі невиконання їх. Також зазначимо, що етапи 1-4 притаманні як для біженців, осіб, що потребують тимчасового захисту, так і для ВПО, з тією відмінністю, що ВПО інтегруються в українські громади. Ми виокремили такі етапи переміщення і інтеграції осіб в Україні:

Етап 1. Прийняття рішення про виїзд або евакуацію. Різниця в тому самостійно це буде зроблено чи організовано централізовано. При самостійному виїзді цей етап опирається здебільшого на рішення самої переміщеної особи. Але, як показала практика, все одно потрібна інформаційна підтримка. В залежності від масштабу операції, при евакуації в компетенції



інститутів державної влади або ОМС є організація евакуаційних маршрутів, призначення місць і часу збору, інформування про процедуру посадки, організація черги або запису, інформування про документи, необхідні речі і їх кількість, забезпечення транспортом проведення узгодження з окупаційною владою щодо часу і маршруту евакуації тощо. Евакуація, як правило здійснюється безкоштовно транспортом, який оплачують державні або місцеві органи. Є випадки, коли громадські організації також приєднувались до транспортування громадян на волонтерських засадах.

Етап 2. Виїзд, евакуація. Самий важкий і небезпечний етап. При самостійному виїзді громадяни часто приєднувались до офіційних евакуаційних коридорів, але здебільшого цей етап лежить також на їх ініціативі. Тут маємо зазначити, що при самостійному виїзді треба бути готовим до того, що проходження блок-постів ворога є платним.

При організованій евакуації представники ОМС здійснюють організацію і забезпечення безпечної посадки в транспортні засоби, супроводжують рух транспорту, за можливості. Ми пам'ятаємо бомбардування ворогом залізничного вокзалу й розуміємо, що така трагедія не має повторитись. Організація харчування, наявність питної води, мінімальних засобів гігієни як правило громадяни здійснюють самостійно та часто тут включаються в роботу громадські організації. Щодо проходження блок-постів ворога, про це розроблені певні інструкції як поводитись, які речі з собою брати, як мають бути підготовлені гаджети, профілі у соцмережах тощо. Ці інструкції діють, але були випадки, коли людей знімали з евакуаційних транспортних засобів (особливо при самостійному виїзді).

Етап 3. Прибуття. З прибуттям при самостійному виїзді на переміщену особу покладається проблема пошуку житла або пошуку центру надання допомоги для реєстрації і розселення. Більша частина дій на цьому етапі виконується спеціальними центрами для підтримки ВПО, які можуть бути організовані як ОМС, так і громадськими організаціями. Для відновлення документів і набуття статусу ВПО та постановки на облік переміщена особа має

звернутись в міграційну службу та Центру надання адміністративних послуг, відповідно. Цей процес несе мінімальні ризики, бо Україна за 8 років війни вже налагодила процедуру реєстрації, працюють е-інструменти такої реєстрації. Як це зробити можна знайти тут [54].

Отже, насамперед, переміщена особа має отримати «Довідку про взяття на облік особи, переміщеного з тимчасово окупованої території України і районів проведення антитерористичної операції», яка дозволить переселенця:

- отримувати щомісячну адресну допомогу;
- переоформити соціальні виплати, пенсію;
- влаштувати дитину в садок/школу (докладніше тут);
- отримати доступ до медичного обслуговування тощо.

ОМС сформовано механізм підтримки ВПО, дія якого запускається з забезпечення їх обліку. Сьогодні механізм обліку ВПО і видача їх відповідної довідки порівняно з 2014-2015 роками суттєво спростився. ВПО крім органів соціального захисту, може звернутись до центрів надання адміністративних послуг чи до уповноважених осіб в територіальній громаді а також за допомогою сучасного інструменту Портал Дія. Хоча зазначимо, що механізм реєстрації ще не налаштовано достатньо. Так, доступ до реєстру ВПО мають лише міста і районні центри, натомість сільські і селищні територіальні громади такого доступу не мають, інформація вносяться в базу через програмну платформу “Соціальна громада”, це, враховуючи велику кількість ВПО, доволі довго, що уповільнює отримання матеріальної допомоги [55].

Ризики цього етапу лежать в площині розселення громадян. Кабінет Міністрів України як центральний виконавчий орган певним чином попіклувався про вирішення цієї проблеми.

Відповідно до Порядку компенсації витрат за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2022 року № 333 громадяни, які надають житло ВПО мають право на компенсацію частини витрат, що пов'язані з безоплатним тимчасовим розміщенням (перебуванням) ВПО [56]. Щоб

отримати компенсацію за розміщення переселенців, необхідно повідомити про це державу, а для цього вибрати один із способів:

–звернутися до органу місцевого самоврядування із заявою та надати необхідну інформацію;

–подати інформацію через сайт «Прихисток»;

–подати інформацію через програму «Дія».

Та через велику кількість громадян, одночасно немає можливості забезпечити всіх комфортним дешевим (в ідеалі- безкоштовним) житлом. В розселення громадян включились всі: і ОМС, комунальні заклади (школи, університети), представники бізнесу (готелі, туристичні бази тощо) і волонтери.

Етап 4. Інтеграція до приймаючої громади. Цей етап містить багато проблем, які є в компетенції інститутів публічного управління, хоча без зацікавленості і активності самих переміщених осіб реалізувати цей етап неможливо і виникає ризик набуття ВПО негативного як це свого часу відбулось із біженцями в країнах ЄС. Щоб цього не сталося інститути публічної влади мають вирішити проблеми інтеграції ВПО.

Щодо соціальної підтримки, створена Єдина інформаційна система соціальної сфери (далі - ЄІССС), яка стала доступною в управліннях соціального захисту населення по всій території України, це забезпечує прискорення оформлення допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам та вирішення проблемних ситуацій переселенців.

Щодо працевлаштування ВПО, зазначимо, що Наприкінці серпня 2021 року завершилось впровадження програми «Сприяння працевлаштуванню ВПО та місцевих мешканців». Програма і працює до сьогодні., у 2022 р. до неї додалась компенсація роботодавцю витрат на оплату праці за працевлаштування ВПО. Програма передбачає надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування ВПО. Порядок надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування ВПО внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. №

331 [59]. Однак, попри гарну ідею, такою можливістю скористались далеко не всі ВПО. Так, станом на 01.09.2022 р. держава вже компенсувала роботодавцям 108 млн грн за працевлаштування понад 10 тисяч внутрішньо переміщених осіб [59]. Натомість, від 24 лютого 2022 року в різні періоди кількість внутрішньо переміщених осіб збільшилася з 1,5 млн. (до початку «гарячої» стадії війни) до 4,6 млн. громадян [60].

Міністерство економіки та обласні військові адміністрації реалізують програму релокації (переміщення) підприємств із зони ведення бойових дій у безпечні області України. Фонд державного майна бере активну участь у програмі, релокації (переміщення) підприємств пропонуючи вільні площі об'єктів, які перебувають в управлінні Фонду, для переміщених підприємств. Також ОМС можуть і мають до цього долучитись. Окрім цього, Фонд держмайна відшукує в реєстрах та пропонує ті державні об'єкти, які відповідають вимогам для розміщення передислокованих підприємств. Різні види допомоги ВПО зазначені в табл. 2.4.

Таким чином, виокремлення ключових етапів, аналіз дій, які здійснюються суб'єктами підтримки біженців і ВПО та їх компетенцій, дозволяє зробити висновок, що отримання інформаційної, логістичної, соціальної, психологічної, юридичної та інших видів допомоги і підтримки ВПО скеровується органами центральної влади, а на місцях є компетенцією ОМС. Окрім цього, здійснюються перепрофілювання, ведуться освітні програми й курси для набуття ВПО нових навичок та підвищення професійної майстерності тощо.

Таблиця 2.4

### **Допомога під час війни: які державні та міжнародні виплати можуть отримати ВПО**

Вид підтримки	Сума, грн., періодичність	Джерело і спосіб отримання
Державна виплата, у межах якої ФОП та наймані працівники з територій, де тривають бойові дії.	6 500 одноразова	Державний бюджет, постанови Уряду №332. оформлювати через сервіс Дія.
Щомісячна державна допомога на проживання ВПО – дорослому.	2000 регулярна	Державний бюджет Реєстрація
Щомісячна державна допомога на проживання ВПО дітям та людям з інвалідністю	3000 регулярна	Державний бюджет Реєстрація

Компенсацію комунальні послуги можуть отримати ті, хто прихистив у себе вдома ВПО.	450 щомісячна	Державний бюджет Реєстрація
За працевлаштування ВПО	6 500 регулярна	Державний бюджет Реєстрація
Допомога по безробіттю	призначається з першого дня надання статусу безробітного	Закон України "Про зайнятість населення"
Право на забезпечення доступним житлом та пільговим кредитування	50 % вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або пільгового іпотечного житлового кредиту;	Державна цільова програма В межах проекту "Житлові приміщення для внутрішньо переміщених осіб" Кредитної установи для відбудови (KfW) [57]
Соціальна допомога по забезпеченню населення продовольчими товарами	продовольчі та санітарно-гігієнічні товари, щомісячна	обласні військові адміністрації, в тих територіальних громадах, які визначені розпорядженням №204-р.
Міжнародна цільова грошова підтримка.	2500, одноразова	Місія Міжнародного Комітету Червоного Хреста в Україні спільно з Товариством Червоного Хреста України.
Додаткова підтримка багатодітних українських сімей, які постраждали від війни. Багатодітним сім'ям, але не більше як на п'ятьох осіб.	2 200, щомісячна	ЮНІСЕФ Реєстрація в Єдиному реєстрі
Багатоцільова грошова допомога від ООН запроваджена в усіх областях, які приймають велику кількість переміщених осіб, на кожного члена сім'ї	2200, в місяць загалом за три місяці – 6600	Агентство ООН у справах біженців для внутрішньо переміщених осіб. Реєстрація в Єдиному реєстрі
Програма багатоцільової грошової допомоги МОМ	2220, в місяць протягом 3-х місяців	МОМ Реєстрація в Єдиному реєстрі
Фінансова допомога ВПО від Норвезької ради у справах біженців (NRC) надається усім ВПО, які не реєструвалися та не отримували грошову допомогу від ООН чи інших іноземних організацій (виплати ВПО від держави не враховуються)	2 200, на кожного члена родини протягом 3-х місяців	Норвезької ради у справах біженців (NRC) Реєстрація виключно через месенджер WhatsApp за допомогою чат-бота.

Через великі обсяги переміщених робіт, функціонування в умовах воєнних дій, відсутність достатнього досвіду є збої в роботі, дублювання функцій чи, навпаки відсутніх виконавців на певних ділянках процесу. Натомість, успіх реалізації процесу набуття особою статусу ВПО до інтеграції в приймаючу громаду лежить в площині координації дій ОМС, громадських організацій різного спрямування і приватних структур. Для злагодженої, оперативної і ефективної роботи важливим є наявність координації дій. Цю функцію має на себе взяти воєнно-цивільна адміністрація області та ОМС на місцях Громадські організації (далі – ГО), волонтери і приватні структури поєднуються до підтримки ВПО на громадських засадах, у важких випадках та при перенавантаженні офіційної системи соціального забезпечення і підтримки

або у випадках, коли офіційна влада, на жаль, ще не має рішення, а виклик і потреба негайного реагування уже є.

Також додамо, що призначення фінансової допомоги, компенсацій, розподіл, матеріальної, харчової допомоги є доволі спокусливою справою для посадових осіб ОМС та волонтерів з точки зору отримання неправомірної вигоди. Тому не останнє місце належить у ході розбудови механізмі підтримки біженців і ВПО належить контролю і моніторингу за рухом ресурсів, надходженням пропозицій, наданням різноманітних публічних послуг.

Таким чином, вирішення проблем ВПО опікуються і на місцевому та регіональному рівнях за рахунок прийняття і впровадження інструментів організаційно-економічного забезпечення інтеграції внутрішньо переміщених осіб до приймаючої громади. Так, доволі активною і ефективною є участь органів місцевого самоврядування міських і сільських громад, громадського та приватного секторів у процесах адаптації та інтеграції ВПО у приймаючих громадах.

## **Висновки до розділу 2**

1. Аналіз історії міграції в Україні показав, що міграційні процеси завжди відігравали визначну роль у демографічному і соціально-економічному розвитку України. Історично складалось так, що метою міграцій було як добровільне переміщення з метою надбання певних благ (воєнно-політичні прагнення, економічні здобутки, зокрема, торгівля цілі), так і примусове переміщення під тиском влади або з метою пошуку притулку (воєнно-політичні посягання і злочини, політичні переслідування, економічні втрати, епідемії, техногенні катастрофи тощо). З початку російсько-української війни у 2014 р. і, а особливо, після 22 лютого 2022 р. хвиля внутрішньої і зовнішньої міграції набрала небачених раніше масштабів. при міграції Україна втрачає найбільш талановитих, конкурентоспроможних і економічно активних громадян. Так, станом на 13.06.2022, починаючи з 24.02.2022 р., з України виїхали 7 514 460 та

повернулося лише 2 479 398 осіб, тимчасовий захист в країнах ЄС отримали 3206642 українців. Станом на 03 червня 2022р. як ВПО зареєстровано 4172104 особи. Особливістю цієї хвилі міграції є те, що в країнах ЄС тимчасовий захист, здебільшого, шукають українські жінки з дітьми, до яких після завершення війни можуть приєднатися і їх чоловіки. Є надзвичайно великий ризик того, що Україна втратить цих молодих людей.

2. Аналіз досвіду європейських країн щодо організаційно-економічного механізму підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України дозволив виокремити певні особливості. На підставі результатів опитування українців, що набули статусу особи що потребує тимчасового захисту і повернулись з ЄС (проведено ГО «Лабораторія наукових ініціатив») з'ясовано основні потреби переміщених осіб (в топі очікувано біли обрані такі позиції: гроші, робота, житло), також було виявлено такі особливості міграційної політики в ЄС:

– на момент початку гарячої фази війни в Україні, в країнах ЄС був сформований організаційно-функціональний потужний механізм публічного управління реалізації міграційної політики в частині визнання статусу біженця (або особи що потребує тимчасового захисту) а також прийому, підтримки і інтеграції мігрантів к суспільство ЄС;

– оперативність і гнучкість реагування інститутів публічного управління на виклики, хоч і не є притаманними урядам Європи і ЄС, в ситуації з українськими біженцями спрацювали швидко. Були прийняті і запроваджені в короткий термін нормативні документи, створені відповідні служби та скоординована робота всіх суб'єктів публічного управління: державних органів, ОМС, громадянського суспільства;

– в Європі наявна криза суспільного сприйняття мігрантів як соціального явища і міграційної політики ЄС на тлі негативного іміджу мігрантів з окремих регіонів Африки, Азії. Сприйняття мігрантів в Європі і світі може змінитись на позитивну завдяки українцям бо вони шукають роботу, можливість навчатись, знають або вивчають мову країни, що їх приймає,

допомагають своїй країні з-за кордону, займаються волонтерською діяльністю тощо.

3. Вивчення досвіду роботи ГО «Лабораторія наукових ініціатив» та інших організацій дозволило виокремити етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та рівень взаємодії інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства. Виокремлення ключових етапів, аналіз дій під час цих дій, які здійснюються суб'єктами підтримки біженців і ВПО та їх компетенцій, дозволило зробити висновок, що отримання інформаційної, логістичної, соціальної, психологічної, юридичної та інших видів допомоги і підтримки ВПО скеровується органами центральної влади, а на місцях є компетенцією ОМС. Через великі обсяги переміщених робіт, функціонування в умовах воєнних дій, відсутність достатнього досвіду є збої в роботі, дублювання функцій чи, навпаки відсутніх виконавців на певних ділянках процесу. Тому успіх реалізації процесу набуття особою статусу ВПО до інтеграції в приймаючу громаду лежить в площині координації дій ОМС, громадських організацій різного спрямування і приватних структур. Для злагодженої, оперативної і ефективної роботи важливим є наявність координації дій. Цю функцію має на себе взяти воєнно-цивільна адміністрація області та ОМС на місцях, громадські організації, волонтери і приватні структури приєднуються до підтримки ВПО на громадських засадах, особливо у важких випадках та при перенавантаженні офіційної системи соціального забезпечення і підтримки.



## **РОЗДІЛ 3**

### **НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДТРИМКИ БІЖЕНЦІВ І ВПО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

#### **3.1. Комплексний підхід до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях**

Механізм публічного управління підтримки біженців і ВПО в умовах воєнного стану – нове явище в Україні, хоча цей механізм почав формуватись ще у 2014 р. Воєнний стан пришвидшив динаміку становлення механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО та започаткував до впровадження нові структурні елементи.

Станом на початок 2022 року в Україні в основному сформована система нормативно-правових актів визнання статусу біженців і ВПО та яка регулює питання соціального захисту і підтримки ВПО учасників. Ця система характеризується великою кількістю нормативних актів різної юридичної сили, їх непослідовністю, дублюванням правових норм у правових актах різної юридичної сили, відсутністю єдиної термінології, правових механізмів забезпечення підтримки, соціального захисту біженців і ВПО. Навіть попри низку прийнятих законодавчих документів у 2022 р. у відповідь на потреби воєнного часу, правові норми, що містяться в цих актах, не відповідають сучасному стану суспільних відносин, часто декларативні, немає механізмів їх реалізації. Питаннями підтримки біженців, ВПО і членів їх сімей займаються декілька міністерств, відомств, а також органи місцевого самоврядування і місцевої влади, міжнародні організації і благодійні фонди, громадські організації, волонтери.

Це призводить до бюрократичної плутанини, перекладання відповідальності, зволікання у вирішенні проблем біженців і ВПО, членів їх сімей.

Серед соціальних послуг можна виокремити:

- відомі для ВПО та користуються попитом;
- відомі для ВПО, але недоступні (важкі) в реалізації;
- не відомі для ВПО;
- не актуальні для ВПО.

Виплати у грошовій формі є найбільш важливими й затребуваними серед ВПО. Вони призначатимуться усім ВПО на підставі поданих особисто заяв до органів соціального захисту населення ОМС (або через ЦНАП чи додаток ДІЯ), які формуватимуть щомісяця до 25 числа реєстри ВПО для виплати і передаватимуть їх Мінсоцполітики. Після чого Міністерство, опрацювавши отримані реєстри, надсилатиме на рахунок в одному з державних банків. Проблема цієї підтримки по-перше, у її малому розмірі (2 тис. грн.), по-друге, час її призначення доволі довгий, може тривати 2-3 місяці від подання документів, а грошей як правило у ВПО обмаль.

Соціально-професійна інтеграція ВПО передбачає заходи з відновлення та удосконалення професійних навичок та вмінь, профорієнтаційні послуги, направлені на підвищення конкурентоспроможності на ринку праці. Багато ВПО цією можливістю користується, однак далеко не всі, бо, по-перше, багато хто потребує психологічної реабілітації, багато є таких, що не готові прилаштовуватись до нових реалій, дехто фізично не може тощо... Ці питання важкі й психологічно тонкі, їх треба вирішувати комплексно.

Допомога для отримання житла для ВПО є надзвичайно актуальною, але не всі нею можуть скористатись, бо все ж 50% за придбане чи збудоване житло треба сплачувати ВПО особисто, та й перелік документів і вимог є доволі довгим.

Зрештою, не всі види допомоги від держави, ОМС чи міжнародних організації відомі для ВПО, за деякими складний алгоритм їх отримання. Окремі громади не мають можливостей розміщувати у себе ВПО навіть для тимчасового проживання через брак приміщень. Багато збоїв і накладок у функціонуванні механізму підтримки біженців і ВПО через погану

координацію ОМС і всіх інших надавачів послуг. Більше того, в окремих громадах є свої особливості надання підтримки ВПО, тоді як ці процедури мають бути уніфікованими й однаково доступними на всій території України. Для цього потрібно розробити комплексні програми підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівні. Мною наведена наявність бюджетних програм, що можуть бути використані для підтримки і соціального захисту ВПО, їх родинами в областях (табл. 3.1).

**Таблиця 3.1 – Наявність бюджетних програм, що можуть бути використані для підтримки ВПО в областях України актуальні у 2022 р.**

Область	Програми виключно для учасників АТО/ООС /ветеранів	Програми соціального захисту населення з позлілом допомоги ВПО(+/+)	Програми зайнятості	Програми підтримки бізнесу	Програми охорони здоров'я	Програми санаторного лікування. відпочинку	Програми спорту осіб з інвалідністю
Вінницька	+	+/+		+			
Волинська			+	+	+	+	+
Дніпропетровська	+	+/+					+
Донецька	у 2018 р. була затверджена окрема програма по інтеграції ВПО [61] Наразі програми						
Житомирська	+	+	+		+	+	+
Закарпатська		+			+	+	+
Запорізька	+	+/+	+		+		+
Івано-Франківська	+	+			+	+	+
Київська	+			+	+		+
Кіровоградська	+	+	+	+		+	+
Луганська	Програми відсутні у відкритому доступі						
Львівська	+						
Миколаївська		+/+	+	+	+	+	+
Одеська		+	+	+	+	+	+
Полтавська	Програми відсутні у відкритому доступі						
Рівненська		+/+	+	+	+	+	+
Сумська		+/+	+	+	+		+
Тернопільська	+	+	+	+	+	+	
Харківська	+	+/+	+	+	+		+
Херсонська	+	+/+		+	+		
Хмельницька	+	+/+	+	+		+	+

Черкаська	+	+/+	+	+	+	+	+
Чернівецька	+	+		+	+	+	+
Чернігівська	+	+	+	+	+	+	+
місто Київ		+/+			+	+	+

Як бачимо, в переліку окремі спеціальні програми для ВПО, прийняті Державними адміністраціями відсутні (а тим більше, комплексні програми), є «області, які внесли питання допомоги та інтеграції ВПО до чинних бюджетних програм» [61, с.11] в склад соціальних програм та інші різні напрями роботи, які містять окремі позиції щодо підтримки ВПО. Програми містять компоненти захисту ВПО, а також програми які створені для всього населення областей без визначення окремих категорій та пріоритетів.

Заради справедливості, зазначимо, що в деяких місцевих громадах прийняті цільові програми підтримки ВПО і чинні у 2022 р. Для прикладу наведемо міста, де міські ради, розробили і реалізують програми ВПО: Жовті води, Підгороднє (Дніпропетровська область) Краматорськ (Донецька область), Біла Церква (Київська область), Львів та ін.

Враховуючи вищенаведене і аналіз проведеному у попередніх розділах, мною визначені сильні і слабкі сторони наявного механізму публічного управління підтримки біженців та ВПО на підставі (Табл. 3.2).

До питань ритмічного функціонування механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО та зрештою забезпечення інтеграції ВПО до приймаючої громади, й заохочення до повернення біженців в Україну і в громаду необхідно підходити комплексно. Комплексність полягає к розробленні інструментів механізму публічного управління на лише суто щодо підтримки біженців і ВПО у їх евакуації, розміщенні й фінансовій допомозі, а й в інших дотичних сферах налагодження життя у приймаючій громаді.

Пріоритетними заходами пропонованого комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях є такі:

По-перше, оптимізація роботи ОМС в процесах інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах, що включає:

1. Усунення фактів дублювання функцій чи функціональних прогалин в роботі державних, регіональних і місцевих органів влади;
2. Подальше удосконалення Єдиної інформаційної бази даних про взятих на облік осіб, які переміщуються (ЄІБД), розширення можливостей цифрових технологій щодо реєстрації, взяття на облік, надання допомоги тощо для осіб, які технічно не можуть доєднатись до мобільних додатків;

Таблиця 3.2

### **SWOT аналіз механізму публічного управління підтримки біженців та ВПО**

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"> <li>– наявність нормативно-правового забезпечення визнання статусу біженці і ВПО;</li> <li>– наявність відділів соціального страхування у місцевих виконавчих органах, які стали основою для надання послуг з постановки на облік і соціального захисту ВПО ;</li> <li>– залучення цифрових технологій і платформ для інформування ВПО і всіх громадян щодо безпеки і можливостей підтримки;</li> <li>– велика кількість суб'єктів публічного управління (громадські організації, волонтери, благодійники, представники бізнесу, громадяни), які долучаються до підтримки ВПО тощо;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– механізми характеризується великою кількістю нормативних актів різної юридичної сили, їх непослідовністю, дублюванням правових норм у правових актах різної юридичної сили,</li> <li>– практично повна відсутність комплексних програм підтримки ВПО в регіональних ОДА і у більшості міських, селищних і сільських громадах;</li> <li>– дублювання функції або функціональні прогалини через слабку координацію суб'єктів публічного управління різних рівнів;</li> <li>– відсутність комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях;</li> </ul>
Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"> <li>– інтеграція ВПО як додаткового ресурсу громаду та посилення її спроможності</li> <li>– зростання рівня доходів місцевих бюджетів і добробуту життя громадян</li> <li>– сприяння створенню нових робочих місць завдяки релокації бізнесу на територію громади;</li> <li>– розбудова організаційно-координаційного механізму взаємодії ОМС і громадських організацій, яку в майбутньому можна використовувати для інших цілей (наприклад, реалізації молодіжної політики)</li> <li>– розвиток територій тощо</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– посилення навантаження на соціальну сферу територіальної громади;</li> <li>– зменшення надходжень до державного і місцевих бюджетів;</li> <li>– збільшення функцій для персоналу служб соціального захисту, зайнятості і витрат на їх утримання;</li> <li>– втрата трудового капіталу через міграцію в інші регіони і за кордон</li> <li>– вичерпання потенційних можливостей громади щодо підтримки ВПО в частині надання житла, роботи</li> <li>– занепад територій тощо</li> </ul>

3. Зміна підходів до організації роботи у виконавчих органах ОМС, зокрема у відділах/департаментів соціального розвитку та підвищення професійної компетентності посадових осіб в частині роботи з біженцями і ВПО, зокрема:

- проведення освітніх заходів (тренінгів, семінарів, конференцій, курсів підвищення кваліфікації тощо) для підвищення рівня професійних навичок працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій тощо, які працюють з ВПО;

- аудит функцій посадових осіб місцевого самоврядування, виявлення фактів дублювання функцій та функціональних прогалин. Ліквідація таких випадків, розподіл нових функцій з урахуванням додаткових можливостей фінансування нових посад з бюджету;

- розробка і запровадження цифрових інструментів роботи ОМС із ВПО, наприклад, модуля «Соціальні послуги» або «Організація надання соціальних послуг в територіальній громаді» та різні сервіси як от додаток ДІА тощо.

По-друге, розроблення і прийняття комплексних програм підтримки ВПО в регіональних ОДА і міських, селищних і сільських громадах, там, де цього ще немає, які будуть передбачати широке коло питань з підтримки ВПО поза соціальну допомогу.

Розроблення і прийняття комплексних бюджетних програм регіонального та місцевого рівня у кожній громаді та окремих заходів підтримки ВПО має ґрунтуватись, за нашим баченням, на основі конструктивного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю (насамперед, з представниками самих ВПО та тих ГО, проекти яких виявились найуспішнішими щодо вирішення проблем ВПО).

Комплексні програми також мають включати розробку механізмів громадського контролю за розподілом бюджетних і донорських коштів та створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень; створення загальнодержавного реєстру волонтерів, благодійних і громадських

організацій, які займаються питаннями ВПО, з метою поліпшення їх координації з органами місцевого самоврядування та іншими державними структурами.

По-третє, налагодження партнерських та координаційних мереж між державним, громадським і приватним секторами та створення на базі діючих ГО приватно державного партнерства щодо надання допомоги переселенцям; оптимальною для подальшої співпраці ГО, приватного сектору та державних інституцій може стати модель залучення волонтерських груп до роботи у відповідні державні структури, що успішно апробована у роботі волонтерського десанту Міністерства оборони України, Міністерства соціальної політики, Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій тощо.

По-четверте, створення умов для залучення бізнес-сектору процесів інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах, зокрема:

- сприяння працевлаштуванню ВПО та реагування на юридичні та інформаційні перешкоди для працевлаштування ВПО;
- реформування діючих програм на ринку праці з метою їх перетворення на робочу програму у відповідь на кризу, яка ефективно і результативно допомагає внутрішньо переміщеним особам та безробітним у приймаючих громадах;
- сприяння реєстрації волонтерів у Єдиному для можливості скористатись пільгою щодо оподаткування благодійної допомоги (для стимулювання надання благодійної допомоги);
- унормування однакових умов при розмитненні гуманітарної допомоги як для вітчизняних, так і для іноземних благодійних фондів;
- сприяння релокації евакуйованих підприємств тощо.

На сьогодні для деяких територіальних громад, попри велике навантаження на соціальну сферу, ВПО вже стали додатковим ресурсом, особливо для тих, куди переносилися установи та підприємства з тимчасово

окупованих територій, або тих територій, які наближені до бойових дій і де ОМС тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Однак сьогодні для більшості громад залишається актуальним питання інтеграції ВПО, що доволі важко зробити без дієвих бюджетних програм підтримки біженців і ВПО, які б стали системним документом довготривалої дії в територіальних громадах.

### **3.2. Доцільність і концептуальна структура бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні**

Важливим результатом процесу розбудови державної політики щодо ВПО можна вважати те, що відбулося усвідомлення на державному і місцевому рівнях та розуміння довгостроковості цієї проблеми, оскільки інфраструктура місць виїзду зруйнована, війна триває і, на жаль, відсутні підстави для прогнозування строків і сценаріїв вирішення всіх проблем, з якими зіткнуться українці. Довго строківість проблеми підтримки біженців і ВПО, потребує певної формалізації її рішення не лише на законодавчому рівні, а й на рівні програмних документів місцевого значення, як от місцева бюджетна програма підтримки та інтеграції біженців і ВПО.

Частина людей повертається або може повернутися у найближчому майбутньому в зв'язку з тим, що не змогли себе реалізувати, знайти житло, роботу, вивчити мову чи якимось адаптуватися до нових місць проживання (так звана ретроградна міграція). Вони можуть повернутися до місць, які уже деокуповані або лінія фронту віддалилась. Хоча умови життя на щойно окупованих територіях є неприйнятними, відсутні навіть мінімально необхідні комунальні послуги. Тому питання підтримки та інтеграції ВПО будуть актуальними ще досить тривалий час.

Комплексна державна програма підтримки та соціальної адаптації ВПО, яка закріплена в законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо перемішених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VI [8] та інших нормативних



документах (див. додаток А) та передбачає об'єднання зусиль органів державної влади, ОМС, громадських і міжнародних організацій, волонтерів, закладів соціальної інфраструктури всіх форм власності стосовно захисту прав і вирішення проблем ВПО. Дуже важливою, в умовах війни за потреби швидкого прийняття рішень і гнучкості, є координація взаємодії влади, бізнесу і всіх зацікавлених сторін. Поступово набирає обертів робота щойно сформованих (і процес триває) механізмів компенсації завданих переселенцям і всім громадянам морально-фінансових збитків внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частки території України тощо.

Також є партнерські програми Уряду України з міжнародними гуманітарними інститутами, наприклад з Управлінням Верховного комісара ООН з питань захисту біженців. Ця спільна програма доповнює національну систему соціального захисту щодо підтримки біженців і ВПО.

Цікавим прикладом є програми Данської ради у справах біженців (DRC), які реалізуються за фінансової підтримки уряду Швейцарії, тут є декілька напрямів, які стосуються більше адаптації ВПО на містах, це «Програма отримання та/або покращення професійних навичок та підвищення конкурентоспроможності на ринку праці для внутрішньо переміщених осіб та осіб, які постраждали від війни», «Програма бізнес-партнерства спрямованого на підтримку аграрного сектору та харчового виробництва в Україні», «Програма надання фінансової допомоги для створення нових та збереження існуючих робочих місць через підтримку функціонування бізнесу в умовах війни», «Програма надання фінансової допомоги для підтримки функціонування мікро-бізнесу та самозайнятості» тощо [62].

Водночас зазначимо, що на сьогодні комплексна державна Програма забезпечення захисту прав і реалізації потенціалу ВПО не розроблена. Те саме стосується регіональних програм і більшості програм на місцевому рівні (див. табл. 3.1). Рішення щодо соціального захисту, підтримки й інтеграції у нову громаду приймаються ситуативно у відповідь на певні загострення і виклики. Натомість, прийняття державної комплексної програми та прийняття таких

програм на регіональному і місцевому було б логічним результатом на виклики щодо підтримки переміщених осіб у воєнний час. Вона мала б включити у себе положення наявної законодавчо-нормативної бази, оцінку профільних експертів, посадовців, представників громадськості, волонтерських організацій, де узагальнюються існуючі проблеми, що потребують першочергового вирішення й майбутні виклики.

При розробці подібних програм на місцевому рівні, необхідно враховувати вже існуючу практику підтримки біженців і ВПО та спрямовати заходи своєї програми в майбутнє. Йдеться про те, що при виборі пріоритетів фінансування за рахунок бюджетних коштів на підтримку ВПО, а кошти завжди є обмеженими, а надто – під час війни, мають враховуватись програми розвитку особистості та місцевого економічного розвитку. Так окрім суто ситуаційної соціальної підтримки (надання грошей, ліків, харчів, забезпечення житлом, оплати комунальних послуг), що беззаперечно, є дуже важливим і є частиною довготривалих рішень щодо біженців і ВПО, доцільним є розв'язання таких проблем ВПО, які пропонують нам зарубіжні партнери і які в майбутньому вплинуть на добробут переміщеної особи та на розвиток громади.

Основними передумовами, які передують розробленню і прийняттю програм підтримки біженців і ВПО у більшості громад є такими:

- відсутність у більшості біженців і ВПО достатніх фінансових ресурсів для забезпечення життя, невирішеність або неналежне вирішення житлової проблеми та питання працевлаштування;
- відсутність інформації щодо визначення потреб ВПО у тимчасовому та постійному житлі, їхньої спроможності вирішення житлової проблеми власними зусиллями;
- недостатня розробленість механізмів забезпечення ВПО робочими місцями, відсутність інформації щодо можливостей працевлаштування, відсутність інформації про потреби в навчальних послугах;

– наявність у багатьох переміщених осіб психофізіологічних травм і відсутність програми надання відповідної медико-соціальної допомоги ВПО тощо.

Виходячи з цього, пріоритетними напрямками підтримки ВПО є безпека, відновлення соціального статусу і формування установок щодо пристосування до нових умов, повернення до нормальної життєдіяльності, подолання психофізіологічних травм, стресового стану, соціальної апатії, втрати віри у майбутнє та позитивне сприйняття дійсності й формування активної життєвої позиції.

Незважаючи на накоплений досвід роботи ОМС щодо підтримки і соціального захисту ВПО упродовж 2014-2022 рр., нова хвиля міграції, яка є масовою висунула нові вимоги й поставила нові задачі термінового характеру. Тому основними передумовами для ОМС, які супроводжують розроблення комплексної бюджетної програми підтримки біженців та ВПО ми визначили такі:

- відсутність достатніх коштів для фінансування всіх програм;
- потреба у збільшенні ресурсів громади, у тому числі людського ресурсу для відновлення територіальних громад у повоєнний період;
- потреба місцевого економічного розвитку територіальної громади та посилення конкурентних позицій громади;
- наявність великої кількості біженців і ВПО та великої кількості серед них, які потребують допомоги;
- потреба удосконалення організаційно-координаційного та інформаційно аналітичного механізмів реалізації державної політики у сфері підтримки біженців і ВПО на довгостроковий період (недостатність державних і місцевих соціальних програм, соціальних послуг бюджетних і позабюджетних закладів для проживання тощо);
- потреба в наявності довгострокових програм для можливості поточного планування діяльності ОМС і їх відділів соціального забезпечення

– недостатня координованість і неузгодженість дій ОМС та інститутів громадянського суспільства, дублювання функцій та наявність функціональних прогалин;

– відсутність державної, регіональної чи місцевої політики щодо стимулювання повернення біженців із-за кордону в Україну тощо.

На цій підставі ми виокремили ключові пріоритети підтримки біженців і ВПО, спрямовані на інтеграцію ВПО до приймаючої громади, належне життя, дотримання прав і свобод та розвиток особистості а також розвиток територіальної громади ми розділили на такі групи: безпекові програми, базові програми, гуманітарні програми і комунікаційні (або програми громадської активності) програми (рис. 3.1).

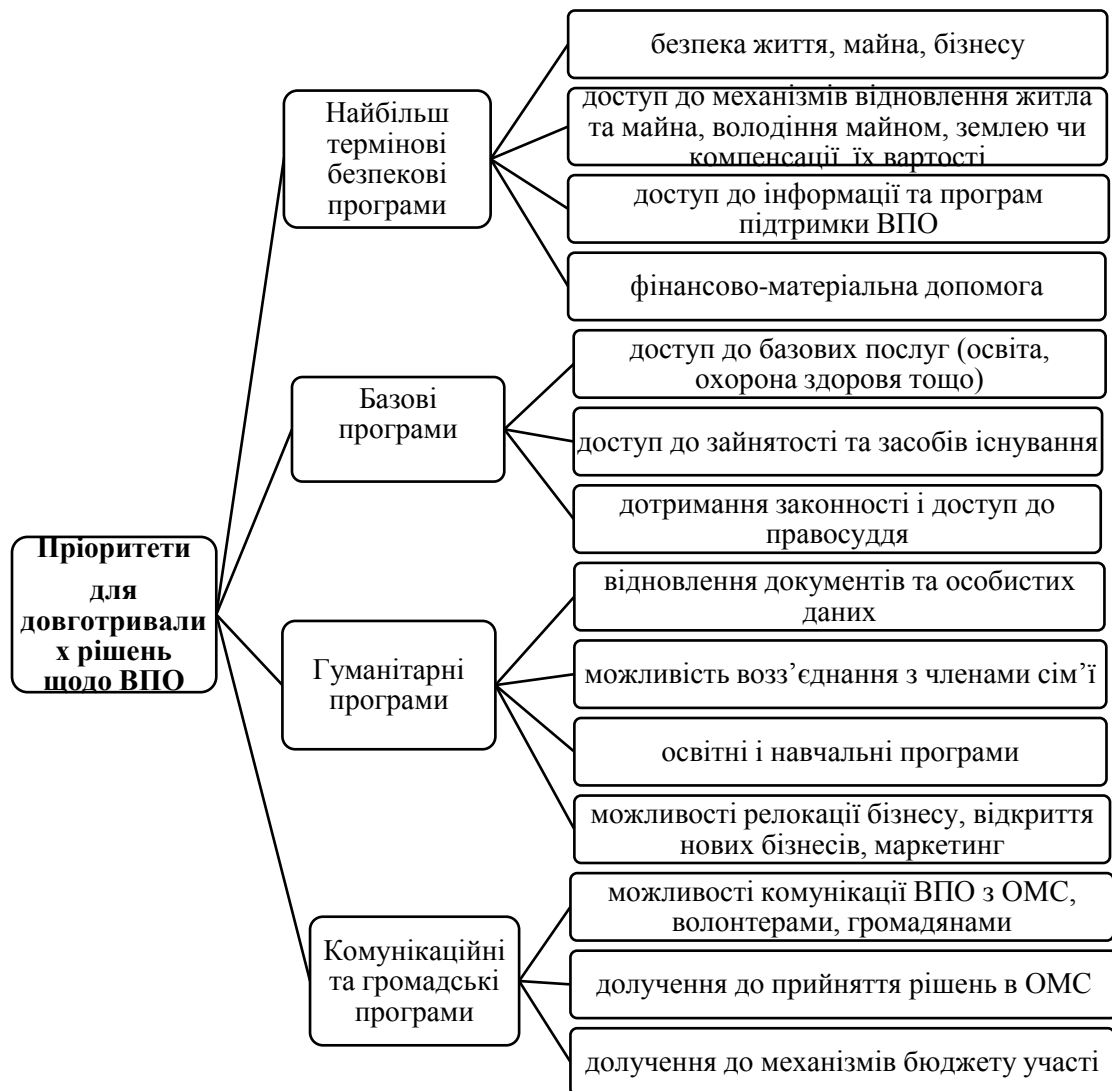


Рис. 3.1. Пріоритети підтримки біженців і ВПО, спрямовані на інтеграцію ВПО до приймаючої громади

Подібна класифікація пріоритетів дозволяє структурувати Комплексну програму підтримки біженців і ВПО, яку ми пропонуємо створювати і реалізовувати в територіальних громадах. Найбільш терміновими пріоритетами є безпекові та фінансово-матеріальні проблеми, які визначально формують позитивний настрій ВПО щодо проживання саме в цій громаді й надалі стануть мотивом для включення переміщених осіб ВПО (і, можливо, біженців у майбутньому) в громадське життя громади.

Метою бюджетної програми підтримки біженців і ВПО нами визначено забезпечення безпеки, якісного життя, захисту прав і свобод ВПО та реалізація їх громадського потенціалу в приймаючій громаді.

Конкретні заходи бюджетної програми підтримки біженців і ВПО є індивідуальною для кожної територіальної громади, ми наведемо тут лише концептуальну структуру бюджетної програми з урахуванням досвіду міської ради м. Краматорська [63] (табл. 3.2, Додаток Б).

Таблиця 3.2

### **Концептуальна структура бюджетної програми підтримки біженців і ВПО на місцевому рівні**

Складова програми	Зміст
Передумови	Аналіз стану бюджетного забезпечення підтримки біженців і ВПО в територіальній громаді. Визначення пріоритетів з поділом їх на такі групи: безпекові, базові гуманітарні, комунікаційні/громадські:
Мета програми	Забезпечення безпеки, якісного життя, соціального захисту, захисту прав і свобод ВПО та реалізація їх громадського потенціалу в приймаючій громаді для мотивації інтеграції в приймаючу громаду.
Шляхи виконання міської програми	Поступове вирішення основних проблем та підвищення рівня соціального захисту ВПО. З метою виконання програми розроблено заходи (див. додаток Б), які подані мною за убуттям терміновості їх виконання відносно моменту прибуття ВПО в громаду
Джерела фінансування	Фінансування планових заходів Програми здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету. Фінансування позапланових заходів, у т.ч. форс-мажорних, здійснюється з усіх можливих джерел (бюджет, гранти, міжнародна допомога, благодійні внески тощо)
Очікуваний результат	Забезпечення соціальної та психологічної підтримки ВПО, поліпшення їх матеріального стану, забезпечення взаємодії ОМС з підприємствами, громадськими організаціями та установами громади. Вирішення соціально-побутових питань, пов'язаних з організацією тимчасового або постійного проживання, своєчасна виплата адресної державної допомоги для покриття витрат на проживання особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території чи районів ведення бойових дій
Термін дії результатів	1 рік – для короткотермінових заходів щодо фінансово-

програми	матеріальних заходів 3-5 років – для довготермінових заходів щодо інтеграції ВПО в громаду
----------	---

Щодо організаційного й матеріального забезпечення реалізації Комплексної бюджетної програми підтримки біженців і ВПО на місцевому рівні експерти-практики пропонують враховувати наступне:

1. Політика довгострокових рішень повинна бути ретельно і гнучко адаптована до контексту і потреб біженці і ВПО. Необхідно враховувати, що безпека та задоволення основних фінансових потреб можуть бути пріоритетом на перших етапах переміщення. В подальшому важливим є доступ до засобів до існування та житла – це пріоритети успішної місцевої інтеграції людей у затяжному переміщенні. (саме тому ми пропонуємо в Комплексну бюджетну програму підтримки біженців і ВПО на місцевому рівні одразу включати як заходи термінового реагування, так і заходи довготривалого характеру в частині інтеграції ВПО в громаду й створення потенційної можливості для повернення біженців – *уточнення наше*).

2. Фінансування програм для ВПО має відбуватися в межах чинних бюджетних програм, хоча важливо, щоб питання біженців і ВПО на місцевому рівні розглядалися в межах загальнонаціональної програми розвитку. (Це не виключає можливостей залучення додаткових, альтернативних джерел фінансування заходів, особливо термінових, або освітніх – *уточнення наше*).

3. Найбільше страждають в умовах тривалого переміщення ВПО, які належать до вразливих груп населення: літні люди, особи з інвалідністю, навіть через багато років після переміщення. Програми довгострокових рішень повинні враховувати їхні особливості і забезпечувати підтримку, необхідну для інтеграції на місцевому рівні [61, с 42].

І ще дуже важливий момент, на всіх етапах і майже в кожному з означених заходів Комплексної бюджетної програми підтримки біженців і ВПО на місцевому рівні на допомогу ОМС приходять волонтери і громадські організації. Ми не можемо нехтувати цим невичерпним потенціалом української жаги до допомоги.

Також важливим завданням програми є поєднання інтересів ВПО та інтересів розвитку громад, до яких вони інтегруються ВПО або повертаються біженці. Тому дуже важливими є заходи з пролонгованим ефектом: навчання, сприяння працевлаштуванню, залучення в культурну, громадську діяльність тощо).

В процесі формування механізмів публічного управління підтримки біженців і ВПО надзвичайно важливим є залучення до допомоги і підтримки громадського сектору, благодійних, волонтерських та релігійних організацій, соціально-фінансових партнерів, бізнес сектору, зарубіжних і міжнародних організацій тощо.

### **3.3. Пропозиції щодо посилення взаємодії суб'єктів механізму публічного управління на прикладі ГО «Лабораторія наукових ініціатив»**

Формування механізмів публічного управління підтримки біженців і ВПО це не просто реакція на війну, це значно більше, адже після війни громади мають залишитись з потенціалом росту і розвитку. Нова хвиля формування механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО розпочалася з початком гарячої стадії війни. Втім, через несподіванку, великий наплив переміщених осіб, неготовність системи до злагодженої роботи виявилось, що механізм не можна вважати усталеним. Тому розглянемо напрями активізації його формування через призму посилення взаємодії суб'єктів механізму публічного управління, зокрема через взаємодію ОМС і ГО.

Ми раніше зазначали, що сьогодні ми можемо говорити про певну стабілізацію ситуації з ВПО, що є результатом відповідного реагування з боку як державних і місцевих органів влади. Проте й подальше розроблення фінансово-матеріальні інструментів допомоги ВПО і дієвих заходів щодо вирішення різноманітних проблем ВПО потребує правильного визначення контексту, якій найбільшою мірою відповідав би сприйняттю ситуації не тільки

з боку державних та місцевих органів влади та приймаючих громад, а і з боку самих ВПО та й суспільства в цілому [64].

Це природньо, адже масове внутрішнє переселення громадян і їх еміграція суттєво вплинули не лише на життя самих ВПО, але й на життєдіяльність територіальних громад, які їх приймають. Спочатку це створило значне навантаження на приймаючі громади (особливо на територіях, наближених до зони бойових дій, де концентрація ВПО є найбільшою), але поступово, переміщені особи поступово інтегруються в життєдіяльність громад, це навантаження частково знижується. Тут треба зазначити, що початку війни у 2014 році ні в державних органів влади, ні у ОМС не було функцій соціальної, економічної, психологічної тощо допомоги переселеним особам за відсутністю таких. З початком війни такі функції виникли не лише в державних органах, а й в ОМС та громадських організаціях й поступово вибудовувались різноманітні інструменти підтримки внутрішньо переміщених осіб та їх інтеграції до приймаючої територіальної громади.

Тому досягнення мети і завдань, відображених згаданих вище програмі (див. табл. 3.3), буде мати значення за умови створення потенційно сприятливого середовища в територіальній громаді за участі ОМС, ГО, та переміщених осіб. Це досягається за умови дотримання багатьох принципів, як от лояльність влади, дотримання нею соціальної справедливості, прозорості та неупередженості, взаємної відповідальності, взаємоповаги та взаєморозуміння.

Забезпечення цих та інших принципів є можливим за умови забезпечення доступу до інформації, моніторингу і контролю діяльності ОМС, залучення громадян до прийняття управлінських рішень, консолідації зусиль ОМС, благодійних організацій та інших інститутів громадянського суспільства для вирішення проблем біженців і ВПО та їх інтеграції.

Створення механізмів публічного управління підтримки біженців і ВПО, швидка і відчутна допомога і підтримка неможливі без ГО і без волонтерів. Через інертність, відсутність відповідних служб чи коштів офіційна влада, особливо у перші дні війни не виказала достатньої активності у допомозі з



евакуації, прийому біженців і ВПО та їх підтримки. Першими на виклики воєнного часу відреагували ГО, активісти та волонтери. Тут була і є допомога військовим, пошук пропалих чи загублених членів сім'ї, налаштування логістики, інформаційна підтримка людей, які виїжджають з прифронтових чи окупованих територій, та тих, хто приїжджає до громади в пошуках безпеки, збір гуманітарної допомоги тощо.

Однією з таких громадських організацій є ГО «Лабораторія наукових ініціатив», організована в 2017 р., у місті Дніпрі.

До початку гарячої стадії війни громадська організація «Лабораторія наукових ініціатив» здійснювала науково-освітню діяльність та реалізовувала освітні проекти, у тому числі для ВПО і учасників АТО. З початком гарячої війни ГО «Лабораторія наукових ініціатив» при плануванні своєї діяльності і ресурсів для розробки програм допомоги ВПО враховує, що для працездатних ВПО найактуальнішими є потреби в довгострокових програмах розвитку їхнього потенціалу самозабезпечення в місцевих громадах на основі взаємовигідного співробітництва.

Доволі важливими є вирішення питання розширення можливості доступу ВПО до програм професійної перепідготовки, мікрокредитування та грантів для розвитку власного бізнесу а також здійснення цільового фінансування місцевих громад пропорційно кількості та складу прийнятих ВПО для попередження зниження рівня життя місцевого населення й виникнення дискримінаційних настроїв. ГО здійснює навчання ВПО за програмами, які значно спрощують долучення до цих ресурсів.

У межах плану навчання ГО «Лабораторія наукових ініціатив» у 2022 р. було реалізовано низку заходів, зокрема проводились тренінги, які користуються попитом серед ВПО та отримано наступні результати:

–проведено тренінги «Захист прав внутрішньо переміщених осіб» [54](у 2022 р. навчено 38 осіб), «Основи підприємництва», «Бізнес планування», «Грантинг», навчання пройшли 54 особи, які набули навичок підприємництва від створення підприємства до залучення міжнародних грантів;

–навчання у громадах (Новоолександрівська, Солонянська, Слобожанська Дніпровського району) для співробітників центрів соціальної допомоги і працевлаштування, 17 осіб навчено сучасним методам та інструментам профорієнтації;

–навчання в громадах для громадських активістів щодо організації збору гуманітарної допомоги. Навчалось 14 осіб, які набували навичок поширення інформації про прийняття і передачу гуманітарної допомоги, організації роботи пунктів видачі гуманітарної допомоги тощо.

Але освітні і навчальні послуги не єдиний вид діяльності, яку здійснювали активісти ГО «Лабораторія наукових ініціатив» у 2022 р. Члени ГО вважають своєю місією – допомагати людям, надаючи допомогу тим, хто її потребує. При цьому активісти дотримуються загального принципу в своїй діяльності: дотримання індивідуального підходу з урахуванням категорій осіб і специфіки життя місцевих громад. Активісти долучились до збору, сортування гуманітарної допомоги ВПО, територіальній обороні тощо.

Враховуючи, що серед ВПО є більш уразливі категорії громадян (діти, пенсіонери, люди з інвалідністю, багатодітні сім'ї), велика увага приділялась саме їм. Найбільш численною є пенсіонери (близько 800 тис., або 60%), для яких, насамперед, актуальним є задоволення потреб соціального забезпечення, соціальної допомоги, охорони здоров'я. Потреби дітей (до 160 тис., або до 15%) здебільшого сконцентровані у сферах освіти й охорони здоров'я, Соціальної допомоги, захисту й лікування також потребують інваліди, яких серед переселенців понад 50 тис. 177. Вони практично не охоплені освітніми послугами ГО, водночас люди похилого віку, люди з інвалідністю охоче доєднуються до заходів, «подвійного призначення», що проводяться ГО «Лабораторія наукових ініціатив».

Зокрема, на тренінгах «Лідерські компетентності», «Громадська активність», «Гендерна рівність» доволі активними учасниками є пенсіонери, особливо в частині «розгляд кейсів», де учасники й учасниці охоче діляться своїм досвідом.

В роботі ГО в екстремальних умовах були напрацьовані певні правила в роботі і комунікації з ОМС, біженцями, ВПО та між членами команди:

- обрати надійний канал комунікації для об'єднання людей (і мати план «Б» на випадок виходу його з ладу);
- визначити оптимальний перелік активностей для людей різних вікових категорій і волонтерів, готових долучитись до роботи, інвестувати свій час у добро;
- налагодити належну координацію всієї роботи (внутрішні і зовнішні зв'язки організації);
- здійснити розподіл функцій і відповідальності і спеціалізація, перевірити чи немає функціональних прогалин (виявити непопулярні види робіт, які ніхто не любить виконувати);
- визначити цільову аудиторію і спрямувати зусилля на залучення людей до заходів і до роботи на підтримку слабших;
- мотивувати активістів ГР за рахунок використання інструментів зворотного зв'язку із споживачами послуг- біженцями і ВПО;
- побудувати команду на принципах взаємної підтримки.

Важливим завданням для ОМС і ГО залишається заохочувати ВПО до самоорганізації. Для оперативної роботи з підтримки ВПО важливими є налагодження комунікації ОМС-ГО-ВПО, тим більше, що серед ВПО багато людей, які були активними в своїх громадах і готові долучитись до роботи. Тут вони починають волонтерити, допомагати іншим людям, які щойно приїхали, співпрацювати з громадськими організаціями, втілювати ініціативи для покращення життя громади та людей. Для належної взаємодії активісти ГО створити канали інформування і комунікації. Зрозуміло, що групи у Viber та Телеграм-канал став майданчиком для обміну інформацією для біженців і ВПО. Але лише для людей молодшого віку. Пенсіонери, за рідким виключенням, не мають навичок чи технічної можливості спілкування в Інтернеті, тому для них прийнятна форма комунікації – телефон, SMS-повідомлення, телебачення, радіо. Відтак, саме для цієї категорії громадян особиста комунікація стає

найбільш важливою. Тому цінною є ініціатива активних людей, які оселяються в гуртожитках, прихистках, стають лідерами спільноти й беруть на себе функцію інформування. Водночас такі неформальні активісти в осередках ВПО збирають інформацію про потреби і для представників ОМС чи ГО стає зрозуміло, чим можна допомогти та яку залучати допомогу. Вважаємо за доцільне зазначити, що для деяких територіальних громад ВПО стали додатковим ресурсом, особливо для тих, в які переносилися установи та підприємства з територій, на яких органи державної влади та ОМС тимчасово не здійснюють свої повноваження, або тимчасово окупованої території. Проте багато територіальних громад з великою кількістю ВПО відчували додаткове навантаження на обмежену місцеву інфраструктуру і місцевий бюджет, а також значне зростання цін на оренду житла та харчові продукти, які протистоять низьким рівням заробітної плати та складністю працевлаштування.

Незважаючи на те, що упродовж попередніх років (2014-2022) ГО вже напрацювали алгоритми роботи і співпраці, кожен сформував свою специфіку тощо У перші дні після 24 лютого 2022 р. громадський, волонтерський рух надзвичайно активізувався, втім, з перших днів він радше нагадував броунівський рух. Через те, що більшою частиною всі робили все одночасно, ми мали дублювання, функціональні прогалини, зрештою такий собі організаційний хаос. Це тривало недовго і певною мірою відбулась самоорганізація, та процес злагодження роботи триває і він стосується не лише ГО, але й всіх суб'єктів механізму підтримки біженців і ВПО. Адже без взаємодії суб'єктів реалізації механізмів публічного управління з підтримки біженців і ВПО (державні інститути, ОМС, громадський сектор, бізнес структури тощо), координації їх роботи годі й говорити про ефективність роботи всієї системи, тим більше, що всю систему підтримки ВПО ми вважаємо такою, що вона лише формується, не має усталених зв'язків.

Нами виокремлено і запропоновано декілька напрямів побудови взаємодії суб'єктів підтримки біженців і ВПО з урахуванням загальної мети механізму

публічного управління – інтеграція ВПО у приймаючу громаду та створення умов для повернення біженців з-за кордону.

Для наочності нами схематично побудований механізм публічного управління підтримки біженців і ВПО, де насамперед ми виокремили управлінські рівні та визначили напрями їх роботи і функції у відповідності з компетенціями певного рівня (рис. 3.3).

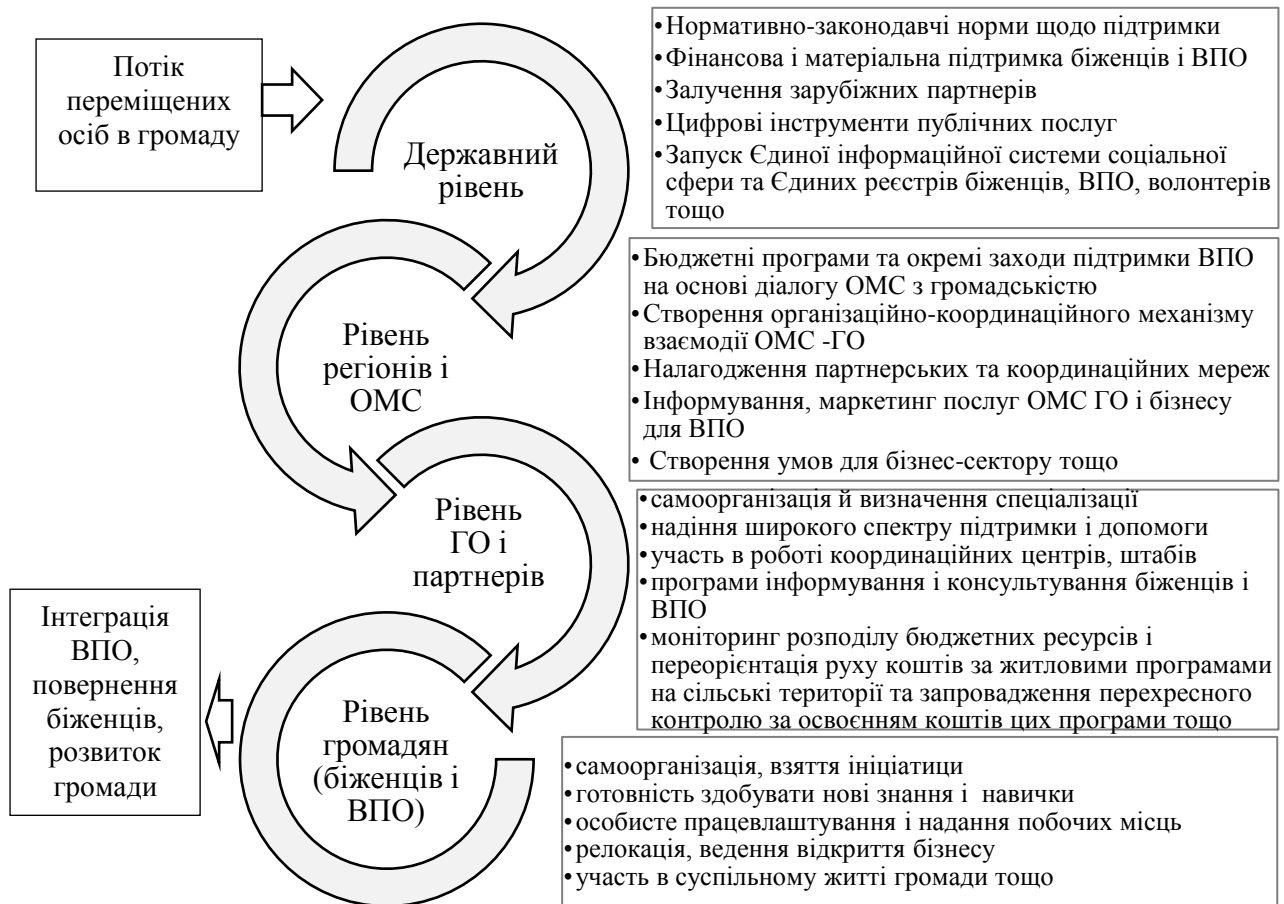


Рис. 3.3. Управлінські рівні механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО та їх функції

Ми виокремили чотири рівні механізму публічного управління підтримки біженців і ВПО:

– державний рівень - інститути державної влади, кожен у межах своїх компетенцій (Верховна Рада, Президент; Кабінет Міністрів України та профільні міністерства, насамперед, Міністерство соціальної політики України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України тощо);

- Місцевий рівень - регіональні/місцеві інститути влади (поєднання умовне, адже кожен з них має свої компетентності);
- інститути громадянського суспільства - рівень ГО і партнерів (до партнерів ми віднесли всіх інших учасників підтримки, це і волонтери, і представники бізнесу, благодійники, національні і міжнародні фінансові партнери, громадяни);
- рівень громадян, насамперед це біженці і ВПО, але не виключно, бо без мешканців громади підтримка, допомога й інтеграція буде неможливою.

Найбільш дотичним до роботи з біженцями і ВПО є місцевий рівень, адже саме на рівні територіальної громади, ОМС відбувається прийом, розміщення і, власне, підтримка переміщених осіб. Ми узагальнили основні інструменти, види заходів і дій ОМС у контексті взаємодії з ГО (рис. 3.4).

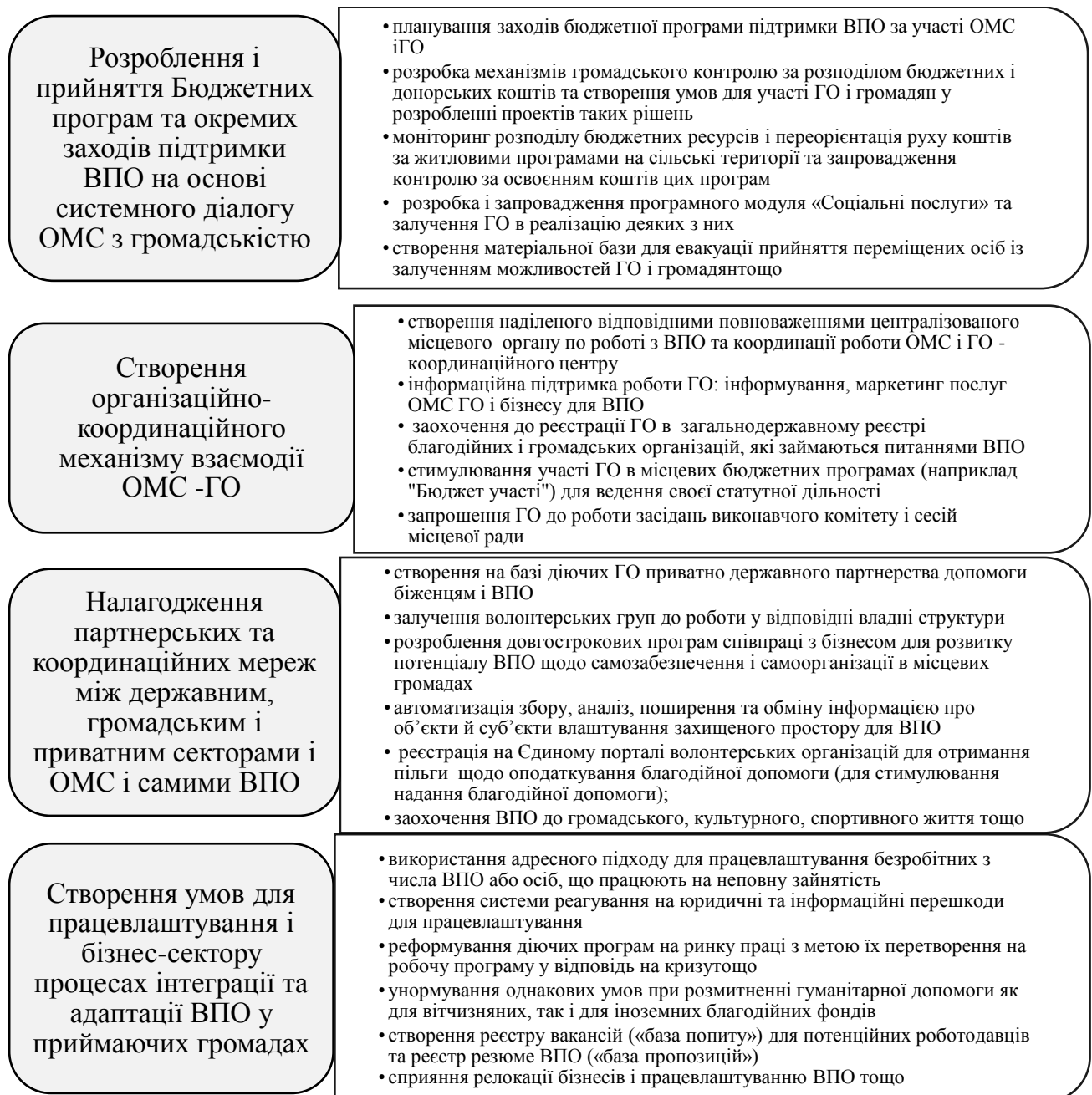


Рис. 3.4. Пропозиції щодо інструментів посилення взаємодії ОМС і ГО з питань підтримки біженців і ВПО забезпечення інтеграції ВПО

Посеред іншого, дуже важливим є питання створення умов для працевлаштування і бізнес-сектору процесах інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах. Саме на цьому рівні біженці, які гіпотетично повернуться до громади та ВПО, які в ній розмістились перетворюються з пасивних споживачів, важкого тягаря місцевої соціальної системи на проактивних громадян, які переходять до безпосередньої участі у вирішенні проблем громади локального значення, наповненні місцевого бюджету,

залучаються в громадське, культурне, спортивне життя громади тощо. Тобто поступово стають повноправними учасниками процесу прийняття управлінських рішень не лише щодо матеріальних благ для самих себе, а й щодо розвитку громади.

Досвід 2014-2022 рр. показав, що залучення ГО, а зрештою і жителів територіальної громади до прийняття рішень й вирішення проблем щодо евакуації, прийняття, розміщення і допомоги біженцям і ВПО з боку ОМС в своїй основі не може бути ситуативним чи хаотичним, інколи навіть формальним (бо це не передбачено посадовою інструкцією чи за це не платять). Така собі «тактична» взаємодія окремих працівників ОМС із представниками ГО і бізнесу на першому етапі була виправданою через відсутність напрацьованих механізмів. Сьогодні взаємодія ОМС-ГО-Бізнес потребує злагодженої роботи на основі а впровадження стратегічного підходу до долі біженців і ВПО з подальшим переростанням їх статусу у повноправних мешканців громади з відповідним рівнем якості життя й правами на формування цієї якості життя в громаді. Саме підхід за принципом сьогодні підтримка – завтра повноцінне життя дозволяє створити передумови для налагодження тривалих партнерських відносин і плідної співпраці всіх учасників підтримки біженців і ВПО, як суб'єктів надання підтримки так і об'єктів.

### **Висновки до розділу 3**

4. Обґрунтовано і запропоновано складові комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях, який би охоплював не лише суто підтримку ВРО і біженців щодо евакуації, розміщення і фінансової підтримки, а й усі дотичні сфери налагодження життя. На підставі оцінки наявних бюджетних програм, що можуть бути використані для підтримки ВПО в областях і окремих містах України, які є актуальними у 2022 р. та проведеного SWOT аналізу механізму публічного управління підтримки біженців та ВПО. Зокрема,



запропоновано по-перше, оптимізація роботи ОМС в процесах інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах; по-друге, здійснити розробку комплексних бюджетних програм регіонального та місцевого рівня у кожній громаді та окремих заходів підтримки ВПО на основі системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю; по-третє, налагодження партнерських та координаційних мереж між державним, громадським і приватним секторами та створення на базі діючих ГО приватно державного партнерства щодо надання допомоги переселенцям; по-четверте, створення умов для залучення бізнес-сектору процесах інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах.

5. Доведено, що на державному і місцевому рівнях управління відбулося усвідомлення а розуміння довгостроковості проблеми підтримки біженців і ВПО, яка потребує певної формалізації її рішення не лише на законодавчому рівні, а й на рівні програмних документів місцевого значення, як от місцева бюджетна програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО, проте у ході аналізу наявності програм підтримки біженців і ВПО в ОМС виявлено їх в поодиноких громадах, тому розроблено концептуальну структуру бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні, розроблена концептуальна структура такої програми, метою якої визначено забезпечення безпеки, якісного життя, захисту прав і свобод ВПО та реалізація їх громадського потенціалу в приймаючій громаді..

6. На підставі аналізу громадської діяльності ГО «Лабораторія наукових ініціатив» виокремлено і запропоновано декілька напрямів побудови взаємодії суб'єктів підтримки біженців і ВПО (це ОМС, ГО, представники бізнесу тощо) з урахуванням загальної мети механізму публічного управління – інтеграції ВПО у приймаючу громаду та створення умов для повернення біженців з-за кордону. Схематично побудований механізм публічного управління підтримки біженців і ВПО, де насамперед ми виокремили управлінські рівні та визначили напрями їх роботи і функції у відповідності з компетенціями певного рівня. Враховуючи, що найбільш дотичним до роботи з

біженцями і ВПО є місцевий рівень, адже саме на рівні територіальної громади, ОМС відбувається прийом, розміщення і, власне, підтримка переміщених осіб, ми узагальнили основні інструменти, види заходів і дій ОМС у контексті взаємодії з ГО: розроблення і прийняття Бюджетних програм та окремих заходів підтримки ВПО на основі системного діалогу ОМС з громадськістю; створення організаційно-координаційного механізму взаємодії ОМС –ГО; налагодження партнерських та координаційних мереж між державним, громадським і приватним секторами і ОМС і самими ВПО; створення умов для працевлаштування і бізнес-сектору процесів інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах.

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження формування механізмів публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб нами зроблені наступні висновки:

1. Здійснено огляд теоретичної ідентифікації категорій «біженці» і «внутрішньо переміщені особи» і на цій підставі виявлено характерні ознаки кожної з них. Виявлено з початком «гібридної» російсько-української війни у 2014 р. в Україні виникла велика кількість осіб, що через загрозу життю і здоров'я покинули території постійного проживання і стали внутрішньо переміщеними особами. Сформульовано зміст категорії «внутрішньо переміщена особа»: ВПО- це є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

2. Визначено теоретичний зміст механізму публічного управління соціального захисту та підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб як систему, що складається з низки взаємопов'язаних елементів, які функціонують на основі цілепокладання з урахуванням причинно-наслідкових залежностей ціле спрямовуючого, організуючого, координуючого і регулюючого управлінського впливу суб'єктів управління на сферу соціального забезпечення і підтримки біженців і ВПО. Узагальнено склад механізмів публічного управління нижчого порядку як складових комплексного механізму публічного управління соціальним забезпеченням та підтримкою біженців і ВПО, це такі складові: нормативно-правовий, інституційний, адміністративний (організаційно-функціональний), фінансово-економічний, інформаційний, комунікаційний, соціальний механізми тощо.

3. З'ясовано обставини започаткування і визначено напрями розвитку нормативно-правового механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб. Зокрема серед визначальних обставин започаткування в Україні нормативно-правового механізму публічного управління підтримки біженців і внутрішньо переміщених осіб та об'єктивних передумов виникнення нової соціальної категорії – ВПО стали Анексія Автономної Республіки Крим та військова агресія Росії на Сході України у 2014 р. Розвиток нормативно-правового механізму щодо біженців, ВПО та інших постраждалих у наслідок війни упродовж 2014-2022 рр. здійснювався у двох основних напрямках: набуття особою відповідного правового статусу, отримання соціальної допомоги і підтримки, тобто отримання певної публічної послуги.

4. Узагальнено історичний досвід міграції в Україні та виявлено, що міграційні процеси завжди відігравали визначну роль у демографічному і соціально-економічному розвитку України. Метою міграцій було як добровільне переміщення з метою надбання певних благ (воєнно-політичні прагнення, економічні здобутки, зокрема, торгівля цілі), так і примусове переміщення під тиском влади або з метою пошуку притулку (воєнно-політичні посягання і злочини, політичні переслідування, економічні втрати, епідемії, техногенні катастрофи тощо). З початку російсько-української війни у 2014 р. і, особливо, після 22 лютого 2022 р. хвиля внутрішньої і зовнішньої міграції набрала небачених раніше масштабів. при міграції Україна втрачає найбільш талановитих, конкурентоспроможних і економічно активних громадян. Так, станом на 13.06.2022, починаючи з 24.02.2022 р., з України виїхали 7 514 460 та повернулося лише 2 479 398 осіб, тимчасовий захист в країнах ЄС отримали 3206642 українців. Станом на 03 червня 2022р. як ВПО зареєстровано 4172104 особи. Особливістю цієї хвилі міграції є те, що в країнах ЄС тимчасовий захист, здебільшого, шукають українські жінки з дітьми, до яких після завершення війни можуть приєднатися і їх чоловіки. Є надзвичайно великий ризик того, що Україна втратить цих молодих людей.

5. Узагальнено особливості організаційно-економічного механізму щодо підтримки біженців і осіб що потребують тимчасового захисту з України в країнах ЄС. На підставі результатів опитування українців, що набули статусу особи що потребує тимчасового захисту і повернулись з ЄС (проведено ГО «Лабораторія наукових ініціатив») з'ясовано основні потреби переміщених осіб (в топі очікувано - гроші, робота, житло) та виявлено такі особливості міграційної політики в ЄС:

– на момент початку гарячої фази війни в Україні, в країнах ЄС був сформований організаційно-функціональний потужний механізм публічного управління реалізації міграційної політики в частині визнання статусу біженця (або особи що потребує тимчасового захисту) а також прийому, підтримки і інтеграції мігрантів к суспільство ЄС;

– оперативність і гнучкість реагування інститутів публічного управління на виклики, хоч і не є притаманними урядам Європи і ЄС, в ситуації з українськими біженцями спрацювали швидко. Були прийняті і запроваджені в короткий термін нормативні документи, створені відповідні служби та скоординована робота всіх суб'єктів публічного управління: державних органів, ОМС, громадянського суспільства;

– в Європі наявна криза суспільного сприйняття мігрантів як соціального явища і міграційної політики ЄС на тлі негативного іміджу мігрантів з окремих регіонів Африки, Азії. Сприйняття мігрантів в Європі і світі може змінитись на позитивну завдяки українцям бо вони шукають роботу, можливість навчатись, знають або вивчають мову країни, що їх приймає, допомагають своїй країні з-за кордону, займаються волонтерською діяльністю тощо.

6. Виокремлено етапи реалізації механізму переміщення та інтеграції ВПО та рівень взаємодії інститутів місцевого самоврядування і громадянського суспільства. Виокремлення ключових етапів, аналіз дій під час цих дій, які здійснюються суб'єктами підтримки біженців і ВПО та їх компетенцій, дозволило зробити висновок, що отримання інформаційної, логістичної,

соціальної, психологічної, юридичної та інших видів допомоги і підтримки ВПО скеровується органами центральної влади, а на містах є компетенцією ОМС. Через великі обсяги переміщених робіт, функціонування в умовах воєнних дій, відсутність достатнього досвіду є збої в роботі, дублювання функцій чи, навпаки відсутніх виконавців на певних ділянках процесу. Тому успіх реалізації процесу набуття особою статусу ВПО до інтеграції в приймаючу громаду лежить в площині координації дій ОМС, громадських організацій різного спрямування і приватних структур. Для злагодженої, оперативної і ефективної роботи важливим є наявність координації дій. Цю функцію має на себе взяти воєнно-цивільна адміністрація області та ОМС на місцях, громадські організації, волонтери і приватні структури приєднуються до підтримки ВПО на громадських засадах, особливо у важких випадках та при перенавантаженні офіційної системи соціального забезпечення і підтримки.

7. Запропоновано складові комплексного підходу до формування організаційно-економічного механізму підтримки ВПО на регіональному і місцевому рівнях, який би охоплював не лише суто підтримку ВРО і біженців щодо евакуації, розміщення і фінансової підтримки, а й усі дотичні сфери налагодження життя. На підставі оцінки наявних бюджетних програм підтримки ВПО в областях і окремих містах України, які є актуальними у 2022 р. та проведеного SWOT аналізу механізму публічного управління запропоновано: по-перше, оптимізація роботи ОМС в процесах інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах; по-друге, рекомендувати здійснити розробку комплексних бюджетних програм регіонального та місцевого рівня у кожній громаді та окремих заходів підтримки ВПО на основі системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю; по-третє, налагодження партнерських та координаційних мереж між державним, громадським і приватним секторами та створення на базі діючих ГО приватно державного партнерства щодо надання допомоги переселенцям; по-четверте, створення умов для залучення бізнес-сектору процесах інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах.

8. Обґрунтовано доцільність і розроблено концептуальну структуру бюджетної програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО на місцевому рівні. Зокрема доведено, що на державному і місцевому рівнях управління відбулося усвідомлення а розуміння довгостроковості проблеми підтримки біженців і ВПО, яка потребує певної формалізації її рішення не лише на законодавчому рівні, а й на рівні програмних документів місцевого значення, як от місцева бюджетна програми підтримки та інтеграції біженців і ВПО. Нами розроблена концептуальна структура такої програми, метою якої визначено забезпечення безпеки, якісного життя, захисту прав і свобод ВПО та реалізація їх громадського потенціалу в приймаючій громаді. Також запропоновані заходи бюджетної програми підтримки біженців і ВПО.

9. Запропоновані пропозиції щодо посилення взаємодії суб'єктів механізму публічного управління на прикладі роботи ГО «Лабораторія наукових ініціатив». Так, Нами виокремлено і запропоновано декілька напрямів побудови взаємодії суб'єктів підтримки біженців і ВПО (це ОМС, ГО, представники бізнесу тощо) з урахуванням загальної мети механізму публічного управління – інтеграції ВПО у приймаючу громаду та створення умов для повернення біженців з-за кордону. Схематично побудований механізм публічного управління підтримки біженців і ВПО, де насамперед ми виокремили управлінські рівні та визначили напрями їх роботи і функції у відповідності з компетенціями певного рівня. На місцевому рівні запропоновані основні інструменти, види заходів і дій ОМС у контексті взаємодії з ГО: розроблення і прийняття Бюджетних програм та окремих заходів підтримки ВПО на основі системного діалогу ОМС з громадськістю; створення організаційно-координаційного механізму взаємодії ОМС –ГО; налагодження партнерських та координаційних мереж між державним, громадським і приватним секторами і ОМС і самими ВПО; створення умов для працевлаштування і бізнес-сектору процесів інтеграції та адаптації ВПО у приймаючих громадах.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254 %D0%BA /96–%D0%B2%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80)
2. Репресії в Україні (1917-1990 рр.): Науково-допоміжний бібліографічний покажчик / Авт.-упор. Є. К. Бабич, В. В. Патока; авт. Вступ. Статті С. І. Білокінь. К.: Смолоскип, 2007. 519 с.
3. Статут Міжнародної організації у справах біженців 1948 р. URL: доступу:[http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2\\_%D0%A3%D0%92%D0%9A%D0%91\\_%D0%9E%D0%9E%D0%9D.pdf](http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A3%D0%92%D0%9A%D0%91_%D0%9E%D0%9E%D0%9D.pdf)
4. Павленко М.І. Біженці та переміщені. Енциклопедія історії України: Т. 1: А–В / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2003. С. 271. URL: [http://www.historyorg.ua/?termin=Bizhentsi\\_peremischeni](http://www.historyorg.ua/?termin=Bizhentsi_peremischeni).
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>
6. Конвенція про статус біженців. Про приєднання до Конвенції див. Закон № 2942-III (2942-14) від 10.01.2002. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text)
7. Міністерство соціальної політики України. Внутрішньо переміщені особи. 07.08.2017 р. URL : <http://www.msp.gov.ua/news/13732.html>.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України від 20.10.2014 № 1706-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
9. Сироїд Т. Л. Міжнародно-правове підґрунтя регулювання статусу біженців і вимушених переселенців: реалії та перспективи. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2017. Випуск 24. Серія «ПРАВО». С. 154-157.



10. Дяченко А. Теоретичні основи дослідження державної міграційної політики: аналіз понятійно-категоріального апарату. Державне управління та місцеве самоврядування. Дніпро. ДРІДУ НАДУ. 2017. 2 (33). С. 6-13. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017\\_02\(33\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_02(33)/3.pdf)

11. Герасименко Є.С. Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб. Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. К. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2014. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390>.

12. Державне управління в Україні : навчальний посібник за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Б.В. Авер'янова. Київ: ТОВ «Соми», 1999. С. 35-39.

13. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць: в 2 ч. / За заг. ред. І. Мостового, С. Одинцової. Харків: ХарРІДУ УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 10-16.

14. Рудницька Р. М., Сидорчук А.Н., Стельмах А. Н. Механізми державного управління: сутність і зміст. Під наук. ред. проф. М. Д. Лесечко, к.е.н. А. А. Чемерис. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

15. Латинін М. А. Оцінка методів та засобів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.: у 2 ч. Харків. Ч. 2. 2005. № 2 (25). С. 157-162.

16. Бурик З. М. Механізм державного регулювання в сфері сталого розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1190> (дата звернення: 14.11.2022).

17. Доц. О. Б., Ільченко В. М. Механізм забезпечення сталого розвитку регіонів України. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.19. С. 205-213.

18. Тищенко Н. І., Піроцький Б. Ю. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення. Соціологічні науки : науковий журнал.

Чернігів. Чернігівський національний технологічний університет. 2014. № 10 (13). С. 124-126.

19. Бондаренко К. В., Крушельницька Т.А. Теоретична ідентифікація категорії біженців внутрішньо переміщених осіб. Матер. міжнар. наук.- практ. конф. «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації». 8-9 листопада 2022. Дніпро. ДДАЕУ. С. 13-19. Т. 2.

20. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

21. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії розмежування: Розпорядження КМУ від 7 листопада 2014 р. № 1085-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>

22. Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 23 серпня 2022 року. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 25.04.2022 № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0453-22#Text>.

23. Конвенція про статус біженців 1951. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3: К- М. 792 с.

24. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

25. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії Закону України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>.

26. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 1057-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text>.

27. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12. 05.2022 № 2259-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

28. Новіченко А. В. Державна міграційна служба України як суб`єкт протидії нелегальній міграції. Науково-дослідний інститут публічної політики і соціальних наук. Збірник наукових праць. Київ. 2020. С. 106-110. URL: <file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/203-Текст статті-360-1-10-20201021-2.pdf>.

29. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / [С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та ін.]; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача; д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина; к.ю.н., доц. М.В. Менджул. Ужгород: РІК-У, 2017. 348 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17480/1/Mechanism%20of%20Providing%20Right%27s%20of%20IDP.pdf>.

30. Траф'як М. Українська еміграція і колонізаційний рух у княжу добу: східний контекст. Вісник ТДТУ. 1996. №1. С. 6-13. (Історія). URL: [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/10/8/VTPI\\_1996\\_1-Trafjak\\_M-Ukrajinska\\_emigracija\\_\\_6.pdf](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/10/8/VTPI_1996_1-Trafjak_M-Ukrajinska_emigracija__6.pdf)

31. Лиховід Н. О. Дослідження наслідків та ефектів міграційних процесів України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. №4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1058>.

32. Малиновська О.А. Міграція внутрішня. Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2009. 790 с. URL:

[http://www.history.org.ua/?termin=Migratsiya\\_vnutrishnya](http://www.history.org.ua/?termin=Migratsiya_vnutrishnya) (останній перегляд: 05.09.2019)

33. Мальчикова Д.С., Лозова Л.В. Сучасні внутрішні міграції в Україні: тенденції, проблеми, шляхи вирішення/ Науковий вісник Херсонського державного університету. Вип. 6 – 2017. URL: <http://gj.kherson.ua/archive/6/11.pdf>

34. Тарнавський М.П. Міграційні процеси в Україні: причини і наслідки. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки, 2012, вип. 22, ч.1. С. 3-10. URL: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/388/1/3.pdf>.

35. Міграції населення України як переміщення людей із зміною місця проживання. К. Київський університет культури. 2021. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/geograf/23247/>

36. Соціальний захист внутрішньо переміщених осіб. Національна соціальна сервісна служба України. 2022. URL: <https://nssu.gov.ua/vpo>.

37. Вимушена міграція і війна в Україні (24 лютого - 24 березня 2022). Аналітична записка центр Cedoss. 2022. URL: <https://cedos.org.ua/researches/vymushena-migracziya-i-vijna-v-ukrayini-24-lyutogo-24-bereznya-2022/>

38. Міграція та соціально-політичні настрої під час повномасштабної війни Росії проти України – восьма хвиля дослідження. Серпень 2022. Аналітичний звіт. 2022. 81 с. URL: [https://gradus.app/documents/290/Gradus\\_EU\\_wave\\_UA.pdf](https://gradus.app/documents/290/Gradus_EU_wave_UA.pdf)

39. Міграція та соціально-політичні настрої під час повномасштабної війни Росії проти України – дев'ята хвиля дослідження. вересень 2022. Аналітичний звіт. 2022. 80 с. URL: [https://gradus.app/documents/295/Gradus\\_EU\\_wave\\_9\\_UA.pdf](https://gradus.app/documents/295/Gradus_EU_wave_9_UA.pdf).

40. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні - жовтень 2022 року. 10-раунд опитування. MOM. 2022. 16 с. URL:

[https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM\\_Gen%20Pop%20Report\\_R10\\_IDP\\_UKR.pdf](https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R10_IDP_UKR.pdf).

41. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави». Київ. Липень 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/return-of-temporarily-displaced-citizens.pdf>.

42. Krushelnytska T., Tkachova, N., Marchenko, O., Kuznetsova, N. Migration policy in the context of sustainable development WSEAS Transactions on Business and Economics, 2021, №18. pp. 619–627. URL : <https://wseas.com/journals/bae/2021/b245107-1294.pdf>. DOI: 10.37394/23207.2021.18.61.

43. Оцінка комплексу заходів, які вживає уряд України щодо надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам (ВПО) : остаточ. звіт про результати оцінки (16 черв. 2016 р.). експерти: Грег Мак Таггарт, Майкл Стоун. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/13403.html>

44. Дяченко А. Напрями підвищення рівня інтеграційної спроможності внутрішньо переміщених осіб в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. вип. 3(38). URL: [file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/dums\\_2018\\_3\\_10.pdf](file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/dums_2018_3_10.pdf)

45. Яковенко Ю.В. Сучасні тенденції розвитку міграційних процесів: глобальні особливості та наслідки для України. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна серія «Економічна», випуск 98, 2020. С. 79-87. URL: <file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/16092-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-31886-1-10-20200722.pdf>.

46. Солодько А., Фітісова А. Міграційна криза в ЄС: статистика та аналіз політики. 2016. URL: <https://cedos.org.ua/researches/mihratsiina-kryza-v-yes-statystyka-ta-analiz-polityky/>.

47. Оврамець М. А. Діяльність керівних органів ЄС у сфері контролю міграцій. Проблеми міжнародних відносин. 2013. Вип. 7. С. 122–142.

48. Демчишина В. В. Принципи міграційної політики Європейського Союзу. Часопис Київського університету права. 2018. №4. С. 325-328. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/670074.pdf>.

49. Топ 10 країн, які приймають біженців із України. Фокус. 2022. URL: <https://focus.ua/uk/ukraine/521994-top-10-stran-dlja-bezhencev-iz-ukrainy>

50. Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист URL:

[https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/war/Implement\\_rish\\_Ukraine.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Implement_rish_Ukraine.pdf).

51. О pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. poz. 583. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>

52. Фінансова допомога українцям в країнах Європи: як оформити виплати (частина 1). Visite. Ukraine. 2022 URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/1041/financial-assistance-to-ukrainians-in-eu-countries-how-to-issue-payments-part-1>

53. Досвід волонтерських рухів, способів об'єднання, підтримки та напрямів допомоги, довкола яких об'єднуються українців за кордоном. Career Hub. Дніпро. 2022. URL: <https://careerhub.in.ua/dosvid-volonterskikh-rukhiw-sposobiv/>

54. Захист прав внутрішньо переміщених осіб : навч.-метод. посіб. тренера / авт. кол. : Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвеева, В. А. Вершиніна [та ін.]; за заг. ред. Т. А. Крушельницької, О. Ю. Матвеевої. Київ : [б. в.], 2019. 240 с. URL: [https://radnyk.org/wp-content/uploads/2019/06/tren\\_sss.pdf](https://radnyk.org/wp-content/uploads/2019/06/tren_sss.pdf)

55. Бондаренко К. Крушельницька Т., Теоретична ідентифікація категорії біженців внутрішньо переміщених осіб Розвиток форм і методів сучасного

менеджменту в умовах глобалізації. Матеріали 10-ї Всеукраїнської наук.-практ. конф. – Дніпро, 8-9.11.2022: тези доповідей (Том 2). – Дніпро: Поліграфічний відділ ДДАЕУ, 2022. –С. 13-19.

56. Порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2022 року № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2022-%D0%BF#Text>

57. Питання надання пільгових іпотечних кредитів внутрішньо переміщеним особам за рахунок коштів гранту, наданих Кредитною установою для відбудови (KfW). Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2021 р. № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2021-%D0%BF#Text>

58. Про затвердження Порядку надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні від 20 березня 2022 р. № 331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-2022-%D0%BF#Text>

59. Працевлаштування ВПО: скільки роботодавців отримало компенсації? Урядовий портал. Суспільство і життя/Економіка. 2022. URL: <https://news.dtkk.ua/society/economics/78388-pracevlastuvannya-vpo-skilki-robotodavciv-otrimalo-kompensaciyi>

60. Кількість переселенців в Україні після початку повномасштабного вторгнення збільшилася втричі. Укрінформ. Мультимедійна платформа іномовлення України. 03.10.2022. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3585076-kilkist-pereselenciv-v-ukraini-pisla-pocatku-povnomasstabnogo-vtorgnenna-zbilsilasa-vtrici.html>

61. Люк А. Регіональні програми інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні у 2018-2019 роках. Звіт за результатами моніторингу. Київ. 2018-2019. 45 с. URL: [https://radnyk.org/reports/monitoring\\_2018-2019.pdf](https://radnyk.org/reports/monitoring_2018-2019.pdf).

62. Данська рада у справах біженців (DRC). 2022. URL: <https://lap.drc.ngo/>

63. Міська програма соціального захисту та підтримки внутрішньо переміщених осіб на 2021-2023 роки. Паспорт міської програми. Краматорськ.

2020.

URL: [https://krm.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/proekt\\_resh\\_23.12.20\\_1.pdf](https://krm.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/proekt_resh_23.12.20_1.pdf)

64. Бондаренко К. Механізми підтримки внутрішньо переміщених осіб та їх інтеграції до приймаючої територіальної громади. Матер XIV Всеукр. наук. конф. за міжнар. участю «Актуальні питання сучасної економіки». 15 листопада 2022 р. Умань. С. 32-33.



## ДОДАТКИ

## Додаток А

### Нормативно –правове забезпечення прав ВПО

(2014-2022 рр.)

1. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

2. Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів: постанова КМУ №1045 від 28.12.2016 р.

3. Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом : постанова КМУ від 10.10.2018 № 819.

4. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : постанова КМУ № 365 від 08.06.2016 р.

5. Імплементативне рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, що встановлює наявність масового напливу переміщених осіб з України у розумінні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та запроваджує тимчасовий захист URL:[https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/war/Implement\\_rish\\_Ukraine.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Implement_rish_Ukraine.pdf)

6. Питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України» : постанова КМУ № 280 від 18.04.2008 р.

7. Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей: Постанова КМУ від 19 жовтня 2016 р. № 719 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2016-%D0%BF>

8. Положення про державну підсумкову атестацію учнів (вихованців) у системі загальної середньої освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України від 30.12.2014 № 1547 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-15/ed20160524#n15>

9. Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 752. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2011-%D0%BF/ed20161013>

10. Порядок виплати грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України : постанова КМУ від 18 квітня 2018 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2018-%D0%BF>

11. Порядок оформлення документів, що підтверджують громадянства України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України, затверджений постановою КМУ від 04.06.2014 № 289.

12. Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова КМУ від 8 червня 2016 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF?lang=en>

13. Порядок прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України : Наказ Міністерства освіти і науки України від 24.05.2016 № 560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1516-16/ed20161013#n4>

14. Порядок прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення): наказ Міністерства освіти і науки України від 21.06.2016, № 697 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0907-16#n13>

15. Порядок провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання : наказом МВС №816 від 16.08.2016 р.

16. Посібник щодо захисту внутрішньо переміщених осіб: тематична робоча група з питань глобального захисту, 2010 р. URL: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/internal-displacementessential-guidance-and-tools.htm>

17. Права та гарантії внутрішньо переміщених дітей в умовах збройного конфлікту, робочий звіт №2 Офісу Спеціального представника Генерального секретаря ООН у справах дітей в умовах збройного конфлікту (2008 р.). URL: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/from-responsibility-to-response-assessing-national-approaches-to-internal-displacement/>

18. Про вищу освіту : закон України, від 01.07.2014 № № 1556-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/ed20161013>.

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12. 05.2022 № 2259-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

20. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : закон України

21. Про житловий фонд соціального призначення: закон України від 12.01.2006 № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>

22. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: закон України від 20.10.2014 № 1706-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

23. «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. Електронний ресурс. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

24. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: розпорядження КМУ № 1085-р від 07.11.2014 р.

25. Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 23 серпня 2022 року. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 25.04.2022 № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0453-22#Text>

26. Про затвердження Порядку здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування : постанова КМУ № 136 від 18.02.2016 р.

27. Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів: постанова КМУ № 268 від 05.04.2018 р.

28. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України: постанова КМУ від 4 жовтня 2017 р. № 769 URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/769-2017-%D0%BF>.

29. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання : постанова КМУ від 31.03.2004 року №422 URL:<https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF>.

30. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : постанова КМУ № 637 від 05.11.2014 р.

31. Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 від 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

32. Порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2022 року № 333 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2022-%D0%BF#Text>

33. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова КМУ № 505 від 01.10.2014 р.;

34. Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова КМУ № 509 від 01.10.2014 р.

35. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: закон України

36. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: постанова КМУ № 848 від 21.10.1995 р.;

37. Про статус ветеранів війни, та гарантії їх соціального захисту: закон України

38. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН про територіальну цілісність України від 27.03.2014 р. A/RES/68/262 // ООН. URL: <https://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm>

39. Типові правила прийому до професійно-технічних навчальних закладів України : наказ Міністерства освіти і науки України від 14.05.2013 № 499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0823-13#n15>.

## ДОДАТОК Б

Перелік основних заходів з реалізації місцевої Комплексної бюджетної програми підтримки внутрішньо переміщених осіб на 2022-2023 рр.  
(фрагмент, подано за убуттям терміновості з урахуванням [63] )

Зміст заходу	Відповідальні за організаційне забезпечення	Очікуваний результат	Термін виконання
Ведення обліку та видача довідок про взяття на облік ВПО	управління праці та соціального захисту населення	забезпечення виконання законодавства щодо прав ВПО	Постійно, одразу після прибуття ВПО в громаду
Забезпечення житлом (тимчасовим або постійним) з прийнятними умовами проживання та/або компенсація частки вартості житла	управління праці та соціального захисту населення, ГО, волонтери, громадяни	Забезпечення житлом осіб з числа ВПО	одразу після прибуття ВПО в громаду
Призначення і надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг	управління праці та соціального захисту населення	забезпечення виконання законодавства	Постійно, після призначення (1-3 місяці)
Забезпечення осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, які є внутрішньо переміщеними особами, технічними засобами реабілітації	управління праці та соціального захисту населення	соціальна підтримка	Одноразово після прибуття ВПО в громаду
Забезпечення організації надання матеріальної допомоги сім'ям, у яких виховуються діти з інвалідністю та діти з онкологічними захворюваннями	управління праці та соціального захисту населення (за результатами комісії щодо розгляду заяв деяких категорій осіб)	додаткова матеріальна підтримка	Постійно, після призначення (1-3 місяці)
Надання медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам дорослим та дітям при амбулаторних та стаціонарних станах	Лікувальні заклади громади	покращення стану здоров'я та якості життя	Постійно, після прибуття ВПО в громаду
Сприяння створенню суб'єктів підприємницької діяльності з числа ВПО шляхом надання одноразової допомоги для організації підприємницької діяльності	центр зайнятості	створення умов для організації підприємницької діяльності з числа ВПО	Одноразово, після призначення
Компенсація витрат на оплату праці за працевлаштування безробітних з числа ВПО на умовах строкових трудових договорів	центр зайнятості	компенсація витрат на оплату праці за працевлаштування безробітних ВПО на умовах строкових трудових договорів	Постійно, після призначення
Надання ваучерів на професійна навчання на короткотермінових курсах як інструменту підвищення конкурентоспроможності ВПО	Місцева рада	надання ваучерів ВПО на отримання професії	Одноразово за запитом
Надання базових соціальних послуг особам з числа ВПО, які перебувають у складних життєвих	центр соціальних	соціальне обслуговування	Постійно, після призначення

обставинах і не можуть самостійно подолати негативний вплив цих обстави	служб для сім'ї, дітей та молоді	осіб з числа ВПО	
Забезпечення сприятливих умов для навчання дітей ВПО у закладах загальної середньої освіти	управління освіти	підтримка та захист дітей	Постійно, одразу після прибуття ВПО в громаду
Охоплення дітей з числа внутрішньо переміщених осіб позашкільною освітою на безоплатній основ	управління освіти	створення умов для покращення психолого-педагогічного стану ді-тей	Постійно, одразу після прибуття ВПО в громаду
Психологічна і соціально-адаптивна підтримка дітей і молоді з числа ВПО, проведення консультаційної та просвітницької роботи з батьками та особами, які їх замінюють	практичні психологи закладів освіти, представники ГО та волонтери з фаховою освітою	створення умов для покращення психолого-педагогічного стану дітей	Постійно, одразу після прибуття ВПО в громаду
Надання можливості ВПО для здобуття дистанційної формальної і неформальної освіти	навчальний заклад, громадські організації	сприяння здобуттю якісної освіти	Постійно, одразу після прибуття ВПО в громаду
Забезпечення проведення інформаційно-консультаційної роботи та взаємодія з громадськими організаціями, які опікуються інтересами ВПО	Залежно від віку ВПО: школа, управління соціального захисту, управління Пенсій-ного фонду України, ГО	зростання обізнаності ВПО в питаннях своїх прав, освіти, працевлаштування, пенсійного забезпечення тощо	Постійно за додатковим планом
Залучення молоді з числа ВПО до участі у культурно-просвітницьких заходах і спортивних програмах	відділ молодіжної політики та у справах сім'ї управління з гуманітарних питань	залучення до участі у культурно-просвітницьких заходах і спортивних програмах	Постійно за додатковим планом
Сприяння розвитку творчого потенціалу громадян з числа ВПО шляхом залучення їх до організації дозвілля, творчих майстерень, гурткової роботи, фестивалів, конкурсів, виставок та інших заходів	управління з гуманітарних питань, комунальні заклади, ГО	адаптація ВПО, доступ до культурно-мистецьких заходів культури до участі у культурно-мистецьких заходах, психологічна реабілітація	Постійно за додатковим планом