

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

МАЙДЕНКО ІГОР ЄВГЕНОВИЧ

УДК 351:323.28(477)

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ КОЛАБОРАЦІЙНИЙ
ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Спеціальність 281– «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей результатів текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ І.Є.Майденко

Науковий керівник: В.В.Баштанник, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Дніпро – 2025

АНОТАЦІЇ

Майденко І.Є. Публічне управління в системі протидії колабораційній діяльності в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2025.

Дисертаційне дослідження присвячене теоретико-методологічному та практичному обґрунтуванню системи публічного управління у протидії колабораційній діяльності в умовах збройної агресії РФ проти України та тривалих гібридних загроз національній безпеці. У роботі комплексно проаналізовано понятійно-категоріальний апарат колабораціонізму, диференційовано його форми та ступені суспільної небезпеки, окреслено межі відповідальності органів публічної влади, механізми міжвідомчої координації, процедурні стандарти доказування та гарантії захисту прав людини. Значну увагу приділено побудові інституційного дизайну, що поєднує правові, організаційні та цифрові інструменти раннього виявлення, запобігання та протидії колаборації з урахуванням територіальної специфіки прифронтових і деокупованих громад, а також вимог політики реінтеграції.

Вперше теоретично обґрунтовано адаптивну концепцію публічного управління у сфері протидії колабораційній діяльності, що інтегрує поліцентричне врядування, ризик-орієнтований підхід, принципи респонсивності та багаторівневе налаштування функцій держави до умов воєнного стану й післявоєнного відновлення. Удосконалено алгоритм адаптивного функціонування системи публічного управління, орієнтований на прозорість, підзвітність і адресність безпекових сервісів: від визначення критичних вузлів (енергетика, логістика, муніципальне управління) – до впровадження перехресного затвердження рішень, диференційованих

повноважень посад, систем обліку дій службовців, внутрішніх механізмів контролю та стандартизованих процедур зовнішнього аудиту. Розвинуто інструменти соціальної діагностики та сегментації суспільних установок щодо колабораціонізму (типології суспільних груп) для таргетування політик: залучення «стійкого ядра», адресна підтримка «груп виживання», посилення місцевих інституцій для «локальних прагматиків», баланс суворості й справедливості щодо «травмованих нетерпимих».

Запропоновано інтегровану модель багатоконтурної протидії, у якій безпековий контур забезпечує оперативно-технічну й процедурну основу; політичний – легітимізує правила та гарантує верховенство права; культурний – формує норми неприйнятності зради та підтримує інформаційну стійкість; економічний – поєднує санкції з правомірними стимулами, що знижують «ціну колаборації»; соціальний – забезпечує участь громад, представництво вразливих груп і функціонування каналів зворотного зв'язку. Інтеграція контурів запобігає репресивним перекосам, мінімізує інституційні «сліпі зони», підвищує швидкість і точність управлінських реакцій та відновлює суспільну довіру.

Удосконалено понятійно-категоріальний апарат науки публічного управління з урахуванням феномену колабораціонізму шляхом уточнення та введення сучасних дефініцій: «інститут держави у протидії колаборації», «респонсивність безпекових сервісів», «територіальна інклюзія у сферах ризику», «інституційна доброчесність у кризу», «цифрова доступність антикризових сервісів», «адаптивна сервісна інфраструктура для протидії колабораційній діяльності», «екосистема державної безпеки», «цифровий суспільний моніторинг політичної лояльності». На цій основі обґрунтовано механізми багаторівневого моніторингу, інтегровані системи раннього виявлення загроз, міжвідомчі платформи даних із уніфікованими стандартами логування, перехресною верифікацією критичних дій і процедурними «запобіжниками» від зловживань.

Розроблено правові та організаційні механізми підвищення якості правозастосування: чітка диференціація складів і ступенів колабораційної діяльності (від побутової, зумовленої примусом, до умисної організаційної співпраці з ворогом), процесуальні гарантії, програми захисту свідків, стандарти доказування у справах з тимчасово окупованих територій, спеціалізація судів і слідчих підрозділів, а також рамки застосування ресторативних інструментів у випадках низькоінтенсивної співучасті. Обґрунтовано поєднання безпекових заходів із підходами перехідного правосуддя, дотриманням прав людини та міжнародних стандартів.

Суттєву увагу приділено програмному підходу до впровадження реформ: дорожня карта включає аудит інституційних «вузьких місць», оновлення нормативно-правового підґрунтя, запуск міжвідомчої платформи даних, розгортання програм захисту свідків і стимулів до співпраці, нарощення судової спроможності, а також комунікаційну стратегію, що поєднує національний наратив із локальними каналами інформування. Запропоновані показники моніторингу — довіра, ефективність, правомірність — забезпечують цикли постійного покращення, а залучення громад і зовнішній аудит підсилюють прозорість і підзвітність.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці моделей, механізмів та рекомендацій для центральних і місцевих органів влади щодо формування стійкої, відкритої та інтегрованої системи протидії колабораціонізму. Результати можуть бути застосовані при розробці регіональних програм реінтеграції, побудові міжвідомчих координаційних платформ, впровадженні інструментів цифрового врядування та комунікаційних стратегій для підвищення інфостійкості.

Дисертація містить системний аналіз вітчизняного та міжнародного досвіду, пропонує комплекс управлінських рішень, що поєднують силу права, етику процедур та інституційну інженерію. Зміщення акценту з репресивності на якість інституційного дизайну, превентивність, адресність і участь громад забезпечує легітимність публічної політики, мінімізує ризики зловживань і

корупційних практик, знижує «латентність виявлення» загроз і підвищує здатність держави й суспільства протистояти внутрішній ерозії під час війни та у фазі відновлення.

Ключові слова: колабораціонізм, публічне управління, національна безпека, гібридні загрози, поліцентричне врядування, ризик-орієнтований підхід, раннє виявлення, соціальна діагностика, типології суспільних груп, правове регулювання, процесуальні гарантії, захист свідків, реінтеграція, деокуповані території, цифрове врядування, підзвітність, прозорість, інституційна доброчесність, комунікаційні стратегії, перехресне затвердження рішень, системи обліку дій службовців, перехідне правосуддя.

Maydenko I. Public administration in the system of countering collaborationist activities in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public administration and administration in the specialty 281 - «Public Administration and Administration» – National Technical University «Dnieper Polytechnic», Dnipro, 2025.

The dissertation research is devoted to the theoretical, methodological, and practical substantiation of a public administration system for countering collaborationist activity amid the Russian Federation's armed aggression against Ukraine and protracted hybrid threats to national security. The study provides a comprehensive analysis of the conceptual and categorical framework of collaborationism, differentiates its forms and degrees of social danger, outlines the limits of responsibility of public authorities, mechanisms of interagency coordination, procedural standards of proof, and guarantees of human rights protection. Considerable attention is paid to designing an institutional architecture that combines legal, organizational, and digital tools for early detection, prevention,

and counteraction to collaboration, taking into account the territorial specificities of frontline and de-occupied communities, as well as reintegration policy requirements.

For the first time, an adaptive concept of public administration in countering collaborationist activity is theoretically substantiated – one that integrates polycentric governance, a risk-oriented approach, the principles of responsiveness, and multilevel tuning of state functions to wartime and post-war recovery conditions. The algorithm of adaptive functioning of the public administration system is improved, oriented toward transparency, accountability, and the targeting of security services: from identifying critical nodes (energy, logistics, municipal governance) to implementing cross-approval of decisions, differentiated office powers, logging systems for officials' actions, internal control mechanisms, and standardized procedures for external audit. The study develops instruments of social diagnostics and segmentation of public attitudes toward collaborationism (typologies of social groups) to target policies: engaging the “resilient core,” providing targeted support for “survival groups,” strengthening local institutions for “local pragmatists,” and balancing severity and fairness toward the “traumatized intolerant.”

An integrated multi-layer counteraction model is proposed, in which the security layer provides the operational, technical, and procedural basis; the political layer legitimizes rules and guarantees the rule of law; the cultural layer shapes norms that render treason unacceptable and supports information resilience; the economic layer combines sanctions with lawful incentives that lower the “price of collaboration”; and the social layer ensures community participation, representation of vulnerable groups, and functioning feedback channels. The integration of these layers prevents repressive distortions, minimizes institutional blind spots, accelerates and sharpens managerial responses, and restores public trust.

The conceptual and categorical apparatus of public administration science is refined with regard to the phenomenon of collaborationism by clarifying and introducing modern definitions: “the state as an institution in countering collaboration,” “responsiveness of security services,” “territorial inclusion in risk

domains,” “institutional integrity under crisis,” “digital accessibility of crisis-response services,” “adaptive service infrastructure for countering collaborationist activity,” “state security ecosystem,” and “digital societal monitoring of political loyalty.” Based on this, mechanisms for multilevel monitoring are substantiated, along with integrated early-warning systems, interagency data platforms with unified logging standards, cross-verification of critical actions, and procedural safeguards against abuses.

Legal and organizational mechanisms to improve the quality of law enforcement are developed: clear differentiation of offences and degrees of collaborationist activity (from everyday conduct driven by coercion to intentional organizational cooperation with the enemy), procedural safeguards, witness protection programs, standards of evidence in cases originating from temporarily occupied territories, specialization of courts and investigative units, and frameworks for applying restorative instruments in cases of low-intensity involvement. The study substantiates combining security measures with transitional justice approaches, adherence to human rights, and international standards.

Significant attention is devoted to a programmatic approach to implementing reforms: the roadmap includes auditing institutional bottlenecks, updating the regulatory framework, launching an interagency data platform, deploying witness protection and cooperation incentive programs, expanding judicial capacity, and a communication strategy that links the national narrative with local information channels. The proposed monitoring indicators – trust, effectiveness, and lawfulness – enable continuous improvement cycles, while community engagement and external audit enhance transparency and accountability.

The practical significance of the results lies in the development of models, mechanisms, and recommendations for central and local authorities to build a resilient, open, and integrated system to counter collaborationism. The results can be applied in designing regional reintegration programs, building interagency coordination platforms, implementing digital governance tools, and communication strategies to enhance information resilience.

The dissertation provides a systematic analysis of domestic and international experience and offers a comprehensive set of managerial solutions that combine the force of law, procedural ethics, and institutional engineering. Shifting the focus from repressiveness to the quality of institutional design, prevention, targeting, and community participation ensures the legitimacy of public policy, minimizes the risks of abuse and corruption, reduces the detection latency of threats, and strengthens the capacity of the state and society to withstand internal erosion during the war and throughout the recovery phase.

Keywords: collaborationism, public administration, national security, hybrid threats, polycentric governance, risk-oriented approach, early detection, social diagnostics, typologies of social groups, legal regulation, procedural safeguards, witness protection, reintegration, de-occupied territories, digital governance, accountability, transparency, institutional integrity, communication strategies, cross-approval of decisions, logging systems of officials' actions, transitional justice.

СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Майденка Ігоря Євгеновича

Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії «Б»

1. Майденко І., Баштанник В. Публічне управління в системі протидії колабораційній діяльності в Україні. *Публічне управління і місцеве самоврядування*. 2024. №4. С.45-53 <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2024-4-6>. URL: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/public/article/view/698>.

2. Майденко І. Аналітичний інструментарій протидії колабораціонізму в системі державного управління на основі концепції адаптивності. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2025. № 46. С. 245-249. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2025.46.42>. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2025/46-2025/44.pdf>.

3. Майденко І., Волнянська Н. Загроза колабораціонізму для системи державного суверенітету та національних інтересів України: публічноуправлінський аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.3/22>. URL: <https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/36-75-3>.

4. Баштанник В., Майденко І., Волнянська Н. Інновації в публічному управлінні для захисту держави та протидії загрозам національної безпеки Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2025. № 2. URL: <http://pa.stateandregions.zp.ua/issue-2-2025>.

Матеріали конференцій

5. Maidenko, I. (2025). Analytical tools for countering collaborationism in the public administration system based on adaptability. In *Modern Trends in the Development of Science and Society: Proceedings of the International Scientific Conference (Rotterdam, Netherlands, 23 October 2025)*. Bookmundo. <https://doi.org/10.64076/iedc251023.06>

6. Майденко І. Публічноуправлінська модель протидії колабораціонізму: координація, профілактика, реінтеграція. *Advanced top technology: електрон. наук. журн.* 2025. № 14. 58 с. URL: https://www.newroute.org.ua/wp-content/uploads/att_14.pdf/

7. Майденко І. Колабораціонізм та права людини: виклики для публічного управління. *Modern Science: Research, Economy and Innovation. Collection of Scientific Papers with Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference. International Scientific Unity. October 22-24, 2025. Zagreb, Croatia.* P. 167-169. URL: <https://isu-conference.com/en/archive/modern-science-research-economy-and-innovation-22-10-25>.

8. Майденко І. Юридичні проблеми протидії колабораціонізму та засоби їх вирішення в системі публічно-правового регулювання. *Abstracts of VIII International Scientific and Practical Conference. Krakow, Poland.* Pp. 40-42. URL: <https://eu-conf.com/en/events/modern-technologies-in-education-work-and-science>

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОЛАБОРАЦІОНІЗМУ	27
1.1. Методологічні засади дослідження протидії колабораціонізму в системі публічного управління	27
1.2. Соціальна детермінація колабораціонізму як форми примусової активності	52
1.3. Соціальна спрямованість концептуалізації правових аспектів публічного управління у сфері протидії колабораціонізму	68
Висновки до розділу 1	84
РОЗДІЛ 2	
ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОЛАБОРАЦІОНІЗМУ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	86
2.1. Історичний контекст формування механізмів колабораційної діяльності	86
2.2. Правовий зміст колабораціонізму у сучасному публічноуправлінському дискурсі	104
2.3. Сучасні управлінські механізми антиколабораційної діяльності ...	124
Висновки до розділу 2	140
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОЛАБОРАЦІОНІЗМУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ	144

3.1. Розвиток інституційних засад та інноваційних механізмів публічного управління у сфері протидії колабораціонізму	144
3.2. Впровадження цифрових сервісів, електронного врядування та Smart-рішень у сфері протидії колабораціонізму	160
3.3. Формування сучасної моделі правового регулювання й управління у контексті воєнного стану та повоєнного відновлення: стратегічні пріоритети та міжнародні стандарти антиколабораційної політики ...	180
Висновки до розділу 3	197
ВИСНОВКИ	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	210
ДОДАТКИ	225

ВСТУП

Актуальність дисертаційного дослідження зумовлена безпрецедентними викликами, породженими збройною та гібридною агресією Російської Федерації проти України, тимчасовою окупацією територій і системними спробами підриву державного суверенітету через колабораційну діяльність. Колабораціонізм, як багатовимірний феномен із правовими, безпековими, соціально-політичними та інформаційними вимірами, становить внутрішню загрозу, що еродує інституційну спроможність держави, підриває верховенство права і довіру громадян. У цих умовах особливої ваги набуває формування цілісної системи публічного управління протидією колаборації, яка забезпечує збалансоване поєднання безпекових пріоритетів, дотримання прав людини, процесуальних гарантій та ефективної міжвідомчої координації відповідно до національного законодавства й міжнародних зобов'язань України.

Воєнний стан актуалізував потребу у швидких і правомірних управлінських рішеннях без втрати якості доказування та стандартів справедливого суду, уніфікованих процедурах обміну даними між суб'єктами сектору безпеки й правосуддя, належному захисті персональних даних і джерел інформації, а також у подоланні територіальної та цифрової нерівності доступу до правових і адміністративних сервісів. Євроінтеграційний курс України детермінує імплементацію кращих практик ЄС у сферах протидії іноземному втручання, санкційної політики, інформаційної безпеки та управління даними, що безпосередньо впливає на публічну політику запобігання й протидії колаборації, гармонізацію процедур із стандартами ЄСПЛ і принципами перехідного правосуддя.

Прифронтові та деокуповані громади функціонують у середовищі підвищених ризиків: інфільтрації окупаційних впливів, примусу, соціально-економічного тиску, інформаційних операцій і корупційних практик, що можуть стимулювати побутові та організовані форми співпраці з ворогом. Це

потребує переходу від фрагментарних, переважно репресивних інтервенцій до інтегрованої, інтеперабельної моделі публічного управління, яка поєднує раннє виявлення загроз, превенцію, адресні сервіси, чітку диференціацію складів правопорушень і ступенів суспільної небезпеки, захист свідків, цифрові інструменти логування та перехресної верифікації дій посадових осіб, а також прозорі механізми громадського контролю.

Таким чином, протидія колабораційній діяльності є не лише безпековим імперативом, а й індикатором зрілості публічного управління, ефективності системи правосуддя, якості антикорупційної політики та спроможності децентралізованої держави діяти узгоджено в кризу. Розв'язання проблем кваліфікації і доказування на матеріалах із тимчасово окупованих територій, забезпечення процесуальних прав, уникнення колективної відповідальності та вибірковості, побудова дієвих комунікаційних стратегій і програм реінтеграції потребують не лише подальшого вдосконалення адміністративно-правових механізмів, а й створення нової моделі взаємодії центральних і місцевих органів влади, інституцій громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Саме така модель здатна забезпечити стійкість держави, легітимність управлінських рішень і відновлення суспільної довіри у воєнний та післявоєнний періоди.

Дослідження проблем ВПО в українській науці у його сучасному об'єктному складі характеризується широким спектром публікацій, що охоплюють період від 2014 року і дотепер. При цьому слід зауважити, що у період СРСР такі публікації були присвячені у широкому загалі аналогічними проблемами як періоду Другої світової війни, так і внутрішньодержавних міграцій. Сучасні дослідники – М.Ажажа, О.Ахмедова, І.Басова, Є.Бородін, В.Ковальов, І. Лопатченко, А.Макурін, С.Мороз, Л.Наливайко, А.Помаза-Пономаренко, Д.Свініцький, С.Сірант та інші досліджують проблематику внутрішньо переміщених осіб з позицій формування сучасної моделі забезпечення прав ВПО в усьому конституційному сегменті їх регулювання.

Значний обсяг проблематики сучасного нормативного регулювання протидії колабораційній діяльності полягає у фрагментарності та непослідовності правових актів, дублюванні й перетині повноважень між суб'єктами сектору безпеки та правосуддя, обмеженій міжвідомчій координації під час виявлення, документування, розслідування й судового розгляду, а також у недостатній увазі до практичної імплементації процесуальних гарантій і прав людини на місцевому рівні. Додаткові виклики створюють різночитання складів правопорушень, прогалини в стандартах доказування щодо подій на тимчасово окупованих територіях, неоднакове застосування норм, що відмежовують примус від добровільної співпраці. Динаміка воєнного стану та масштабні процеси повоєнної відбудови висувають нові вимоги до організації та функціонування всієї системи публічного управління у сфері протидії колаборації, включно з цифровою інтеграцією реєстрів, захистом персональних даних, етичними стандартами й прозорістю управлінських рішень.

Відсутність єдиної, цілісної та ефективної моделі публічного управління протидією колабораційній діяльності, потреба у посиленні правового захисту потерпілих і свідків, забезпеченні належних процесуальних прав підозрюваних, а також у формуванні інструментів соціальної реінтеграції для випадків низькоінтенсивної співучасті зумовлюють необхідність комплексного дослідження відповідної сфери. У цьому контексті вивчення ролі та механізмів публічного управління в гарантуванні верховенства права, безпеки громад, інформаційної стійкості, справедливого правосуддя й реінтеграції деокупованих територій набуває найвищої актуальності як у науковому, так і практичному вимірах.

Обґрунтування оптимальних організаційно-правових механізмів підвищення ефективності публічного управління у сфері запобігання, виявлення й протидії колабораційній діяльності, адаптація українського законодавства до міжнародних і європейських стандартів (ЄКПЛ, практика ЄСПЛ, кращі практики ЄС у протидії іноземному втручання, санкційній

політиці та управлінні даними), розробка інноваційних управлінських рішень і правових інструментів є запорукою національної безпеки, соціальної стабільності та суспільної консолідації в сучасних умовах. Це визначає значущість теми, її теоретичну й практичну новизну, а також прагматичну спрямованість на вироблення реальних механізмів: уніфікованих стандартних операційних процедур, міжвідомчих платформ даних, систем перехресної верифікації та аудиту дій посадових осіб, програм захисту свідків і комунікаційних стратегій, спрямованих на зниження толерантності до колаборації.

Однак, попри істотний теоретичний і практичний внесок наукових шкіл та інституцій, проблеми зберігаються: фрагментарність нормативно-правової бази, дублювання повноважень різних органів, відсутність єдиного центру координації, а також недостатня увага до забезпечення реального дотримання прав і процесуальних гарантій у громадах. Динамічно змінювані обставини воєнного стану та повоєнної відбудови об'єктивно зумовлюють формування нових, більш ефективних організаційно-правових механізмів публічного управління у сфері протидії колабораційній діяльності — від ризик-орієнтованого планування й раннього виявлення до справедливого правосуддя, антикорупційних запобіжників і інклюзивної реінтеграції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційну роботу виконано в Національному технічному університеті «Дніпровська політехніка» відповідно до напрямів науково-дослідної роботи кафедри державного управління і місцевого самоврядування «Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні» (ДР 0122U002375). Особистий внесок полягає у комплексному аналізі та науковому обґрунтуванні принципово нових підходів до правових аспектів публічного управління в системі протидії колабораційній діяльності. Із позицій формування організаційно-правових механізмів адаптовано інструменти вітчизняного законодавства та практики публічного управління до міжнародних стандартів і кращих практик у сферах прав людини,

перехідного правосуддя, санкційної політики, інформаційної безпеки та управління даними. Розроблено практичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої моделі багаторівневої координації, процедурних гарантій, ризик-орієнтованої аналітики та цифрових рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Мета дисертаційного дослідження – розробити теоретичні та практичні засади удосконалення правового забезпечення публічного управління у сфері протидії колабораційній діяльності в Україні; обґрунтувати напрями і механізми підвищення ефективності державної політики, спрямованої на запобігання, виявлення, припинення та притягнення до відповідальності з дотриманням прав людини, а також на реінтеграцію громад у сучасних умовах воєнного стану і повоєнного відновлення.

Для досягнення мети визначено такі основні завдання:

- проаналізувати стан і тенденції сучасних наукових досліджень щодо феномену колабораціонізму та механізмів публічного управління/безпекового врядування; на цій основі окреслити концептуальні підходи до формування ефективної системи протидії;
- систематизувати теоретико-правові підходи до дефініювання, класифікації та диференціації форм колаборації за ступенем суспільної небезпеки, відмежування примусу від добровільної співпраці;
- дослідити нормативно-правові засади, інституційну архітектуру та практики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, а також міжнародних і громадських інституцій у запобіганні, виявленні, документуванні, розслідуванні та судовому розгляді справ про колаборацію;
- розкрити зміст і сутність сучасних викликів для системи публічного управління в умовах воєнного стану: гібридні впливи, інформаційні операції, особливості доказування подій на тимчасово окупованих територіях, захист даних та джерел інформації, цифрова й територіальна нерівність доступу до правових і адміністративних сервісів;

– обґрунтувати особливості та перспективи впровадження інноваційних управлінських, адміністративних і цифрових технологій: міжвідомчих платформ даних, уніфікованих стандартних операційних процедур, систем логування та перехресної верифікації дій посадових осіб, ризик-орієнтованої аналітики, раннього виявлення загроз, програм захисту свідків і механізмів зворотного зв'язку з громадами;

– визначити організаційно-правові механізми адаптації українського законодавства та публічного управління у протидії колабораційній діяльності до міжнародних і європейських стандартів (ЄКПЛ, практика ЄСПЛ, принципи перехідного правосуддя, належне управління даними), а також надати практичні рекомендації щодо їх упровадження на національному, регіональному та місцевому рівнях;

– розробити стандарти доказування і диференціації складів правопорушень, забезпечення процесуальних гарантій, а також підходи до спеціалізації та підготовки кадрів у правоохоронних і судових органах;

– проаналізувати корупцію як системну перешкоду у реалізації політики протидії колаборації (вибіркове переслідування, зловживання під час збирання доказів, витoki даних, неправомірне використання адміністративних і гуманітарних ресурсів) та обґрунтувати комплекс антикорупційних механізмів, що базуються на цифровізації, прозорості, інституціоналізованому громадському контролю й етиці публічної служби;

– запропонувати систему моніторингу й оцінювання ефективності, законності та довіри до політики протидії колаборації з індикаторами для циклів постійного вдосконалення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації політики публічного управління з протидії колабораційній діяльності в Україні.

Предмет дослідження – публічне управління в системі протидії колабораційній діяльності: правові аспекти, організаційно-правові механізми, процедури та цифрові інструменти врядування.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є поєднання загальнонаукових та спеціальних правових і управлінських методів, що забезпечують комплексний, системний аналіз проблематики публічного управління в системі протидії колабораційній діяльності.

Історичний метод застосовано для реконструкції генези колабораціонізму як суспільно-правового феномену, еволюції підходів до його криміналізації та інституціоналізації протидії в Україні й світі, а також для виокремлення ключових етапів формування політик безпеки, перехідного правосуддя та гарантій прав людини в умовах воєнного стану й постконфліктного відновлення. Метод моделювання використано для побудови організаційно-правових моделей протидії колаборації: визначення ролей і відповідальності суб'єктів публічного управління (сектор безпеки, правосуддя, центральні й місцеві органи влади, громадянське суспільство, міжнародні партнери), формалізації процесних ланцюгів «виявлення – документування – розслідування – судовий розгляд – реінтеграція», а також для проєктування міжвідомчих даних потоків, SOP і механізмів перехресної верифікації та аудиту управлінських дій.

Системний підхід забезпечив структурний аналіз компонентів публічного управління у сфері протидії колабораційній діяльності (нормативне регулювання, інституційна архітектура, процедурні стандарти, управління даними, кадрова спроможність, моніторинг та оцінювання) і їхніх взаємозв'язків із практичними результатами – законністю, ефективністю, довірою та стійкістю громад.

Методи аналізу і синтезу застосовано для деталізації передумов функціонування адміністративно-правових механізмів, відмежування компетенцій та повноважень між рівнями влади, визначення критеріїв диференціації форм і ступенів суспільної небезпеки колаборації, розроблення індикаторів ефективності та конструювання узгоджених управлінських процедур.

Компаративний аналіз використано для вивчення європейських та міжнародних підходів до протидії колабораційній діяльності, іноземному втручанню, дезінформації, а також до санкційної політики, захисту свідків і управління доказами. Це дозволило адаптувати кращі практики ЄС і міжнародні стандарти до українського контексту з урахуванням вимог верховенства права та прав людини.

Інституціональний метод застосовано для глибинного аналізу структури, мандатів і реальної взаємодії органів публічної влади, процедур прийняття рішень, механізмів міжвідомчої координації, підзвітності та зовнішнього/громадського контролю, включно з оцінкою ризиків корупційних зловживань і розробленням інструментів інституційної доброчесності.

Обраний методологічний інструментарій забезпечив всебічне дослідження актуальних викликів протидії колабораційній діяльності та уможливив розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення, інституційного дизайну, управлінських процедур і цифрових інструментів публічної політики в Україні.

Наукова новизна здобутих результатів дисертації Наукова новизна полягає у розробці теоретико-методологічних засад формування сучасної наукової концепції публічного управління в системі протидії колабораційній діяльності в Україні. Уперше обґрунтовано організаційні, правові та інституційні механізми вдосконалення державної політики запобігання, виявлення, документування, розслідування, судового розгляду та реінтеграції в умовах воєнного стану, постконфліктного відновлення та актуалізованих безпекових і соціальних викликів. Запропоновано теоретичні положення, що розкривають комплексний підхід до забезпечення верховенства права, національної безпеки, дотримання прав людини, інформаційної стійкості та інклюзивної реінтеграції через розвиток цілісної моделі публічного управління за участю центральних і місцевих органів влади, сектору безпеки й правосуддя, громад, громадських організацій і міжнародних партнерів, із

використанням поліцентричного врядування, ризик-орієнтованої аналітики, міжвідомчої інтеграції даних, уніфікованих SOP, процесуальних гарантій і цифрових інструментів прозорості та підзвітності. Основні результати, що характеризують елементи наукової новизни, полягають у тому, що:

у перше:

– теоретично обґрунтовано адаптивну концепцію публічного управління в системі протидії колабораційній діяльності (Adaptive Public Governance for Counter-collaborative Activities Framework, APG-CCAF), яка враховує варіативність сценаріїв публічної (адміністративно-інституційної) відповіді на виклики колабораціонізму в умовах децентралізації державної влади, динаміки змін територіальної організації влади та особливостей різних моделей місцевого самоврядування; концепція інтегрує поліцентризм управління, сучасні принципи респонсивності та ризик-орієнтований підхід до виявлення й попередження колабораційної діяльності як форми гібридної загрози, передбачає гнучке налаштування інституту функцій держави до умов зовнішньої нестабільності (зокрема, воєнних і надзвичайних станів), а також урахування соціокультурних, демографічних й інформаційних особливостей розвитку територій під час формування політики превенції та реінтеграції.

удосконалено:

– алгоритм адаптивного функціонування системи публічного управління в умовах протидії колабораціонізму, орієнтований на забезпечення проактивної респонсивності, прозорості й адресності адміністративних сервісів із використанням інструментарію ризик-менеджменту для моніторингу (у реальному часі) політичної лояльності, виявлення груп підвищеного ризику колаборації, та підтримки належного захисту даних. Алгоритм деталізує механізми подолання територіальної та цифрової фрагментації, використовуючи інтелектуальні аналітичні платформи для динамічного коригування «набору сервісів» відповідно до безпекових і соціальних викликів, виконання процедур обов'язкового зворотного зв'язку,

автоматичного перенаправлення запитів, та залучення місцевих стейкхолдерів (громади, ветерани, ВПО) до когерентного прийняття рішень;

– наукові підходи до формування механізму державного управління щодо протидії колабораціонізму в умовах гібридних загроз та трансформації територіальної організації влади, з урахуванням міждисциплінарної інтеграції державного управління, права, соціології та цифрових технологій, що поєднують принципи відкритості, прозорості, підзвітності й ризик-орієнтованості для попередження колаборації, враховує багаторівневу систему врядування, делегування компетенцій на місця, а також адаптацію до ризиків територіальної цілісності й соціальної згуртованості;

– методологію дослідження зарубіжного й національного досвіду публічноуправлінських механізмів мінімізації колабораційної діяльності, удосконалено через комплексний аналіз інструментів е-врядування, громадської участі, інновацій сервіс-дизайну та ризик-менеджменту. З цією метою виокремлено ключові загрози для сталості та інклюзивності національної політики протидії колабораціонізму: цифровий розрив, деструктивний вплив криз, кіберзагрози, інституційна фрагментація. Запропоновано напрями посилення сервісної доброчесності, розбудови цифрової інфраструктури, розвитку участі та партнерства громад і влади у сфері протидії колабораціонізму;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат науки державного управління з урахуванням протидії колабораціонізму, з уточненням і розширенням сучасних визначень, зокрема: «інститут держави у протидії колаборації», «респонсивність безпекових сервісів», «територіальна інклюзія у сферах ризику», «інституційна доброчесність у кризу», «цифрова доступність антикризових сервісів», а також введено нові поняття – «адаптивна сервісна інфраструктура для протидії колабораційній діяльності», «екосистема державної безпеки», «цифровий суспільний моніторинг політичної лояльності»;

– теоретичні концепти структурно-функціонального аналізу державного управління у сфері протидії колаборації, з деталізацією інституційних форм їх надання для ефективного управлінського захисту у фазах реформування, модернізації й реагування на гібридні загрози. Визначено стратегічні напрями політики, зокрема: модернізація нормативно-правового підґрунтя превенції колаборації, формування гнучкої організаційної структури центрів і цифрових платформ, а також забезпечення участі громадськості у моніторингу, оцінці та громадському контролю якісних і доступних публічних сервісів у сфері політичної безпеки.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід до обґрунтування методологічних основ формування організаційних та інституціональних засад функціонування публічноуправлінського механізму державної підтримки ВПО.

Дисертація є завершеною самостійною науковою працею. Основні положення, розробки в межах дослідження, наукові результати, винесені на захист, ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. Ідеї та розробки, що належать співавторам окремих робіт, у дисертації не використовувалися. Внесок автора в публікації, виконані в співавторстві, конкретизовано у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у публікаціях автора: 5 статтях у наукових виданнях, у тому числі: 5 статей у вітчизняних фахових виданнях категорії Б; 3 тезах доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 204 сторінки, у тому числі 158 сторінок основного тексту. Дисертація містить 6 рисунків, 4 таблиці. Список використаних джерел складається з 215 найменування.

РОЗДІЛ 1

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ АНТИКОЛАБОРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Методологічні засади дослідження протидії колаборації

Державна політика щодо протидії колаборації є складним та динамічним комплексом правових, соціальних, економічних та інституційних заходів, що сформувався як відповідь на безпрецедентні виклики, спричинені збройною агресією РФ. Починаючи з 2014 року, а особливо після повномасштабного вторгнення у 2022 році, Україна зіткнулася з однією з найбільших у світі криз внутрішнього переміщення. Це змусило державні інституції перейти від початкових кризових та ситуативних рішень до розробки комплексної, довгострокової стратегії, спрямованої не лише на задоволення нагальних гуманітарних потреб, але й на забезпечення прав, адаптацію та інтеграцію мільйонів громадян.

Сучасна гуманітарна ситуація в Україні та низці регіонів світу зумовлює безпрецедентне зростання кількості внутрішньо переміщених осіб як наслідок збройних конфліктів, широкомасштабного насильства, системних порушень прав людини та природних катастроф. За цих умов забезпечення життєвих потреб ВПО, зокрема, житла, харчування, медичної, соціальної та освітньої підтримки, набуває особливої актуальності, адже значні групи населення опиняються в ситуації ресурсної та правової вразливості. Водночас, український досвід доводить, що ґрунтовна публічна політика може перетворити модель реагування з суто компенсаційної на інклюзивно-розвиткову, в якій ВПО розглядаються не лише як одержувачі допомоги, а як активні агенти відновлення і місцевого розвитку [1].

Загалом, публічне управління життєзабезпеченням ВПО постає ключовою підсистемою державної політики, спрямованої на інтеграцію переміщених осіб у приймаючі громади, відновлення їхніх соціальних зв'язків і економічної спроможності, а також на зміцнення суспільної стійкості. Власне, саме на ці аспекти вказує у своїх працях професор С.Мороз [2-3]. Зокрема, С.Мороз

розглядає існуючі законодавчі та нормативні акти, що регулюють надання послуг ВПО. Це включає аналіз недоліків у законодавчій базі та викликів, що виникають під час їх реалізації, а також наводить бар'єри, з якими стикаються ВПО, включаючи бюрократичні перепони та відсутність інформації про доступні державні послуги. С.Мороз пропонує можливі шляхи покращення виконання наявних механізмів, щоб полегшити доступ ВПО до необхідних послуг.

Також С.Мороз, А.Помаза-Пономаренко та А.Ажажа акцентують на забезпеченні прав внутрішньо переміщених осіб, де зауважується їхнє значення в контексті сучасного публічного управління, аналізують проблеми в забезпеченні доступу до публічних послуг, такі як медичне обслуговування, освіта, соціальне забезпечення та інші, та з позицій публічного управління обговорюють необхідність інтеграції державною політикою шляхом створення комплексних програм для підтримки ВПО. С.Мороз та І.Лопатченко наводять аналіз проблем, що виникають у процесі реалізації прав ВПО, а також можливі стратегії для їх усунення, наголошуючи на важливості адаптації діючих нормативних актів. У дослідженнях ці автори розглядають, наскільки ефективні існуючі моделі публічного управління в Україні, і як їх можна вдосконалити для кращого обслуговування ВПО [3;4]

Загалом, дослідники підкреслюють необхідність вдосконалення чинних нормативних актів, щоб забезпечити ефективні механізми надання послуг та реалізації прав ВПО. Адже ВПО стикаються з проблемами бюрократичної природи, які обмежують їхній доступ до послуг – це ідентифікується як один з основних бар'єрів. Запропоновані авторами стратегії передбачають інтеграцію різних видів послуг для ВПО та їх більш цілісне включення в систему публічного управління. Дослідження цілком демонструють реалії та виклики, з якими стикаються ВПО, а також необхідність системних змін у публічному управлінні, спрямованих на покращення доступу до прав та послуг [4]. У фокусі продовження тематики цих авторів – сучасні підходи до формування правових, інституційних та цифрових механізмів підтримки, а

також позитивно-альтернативні рішення, що зміщують акцент від короткострокового реагування у вигляді дискретної допомоги до довгострокової інтеграції, проактивних сервісів і партнерств «держава – громада – бізнес – громадяни».

М.Менджул та О.Паніна пропонують важливий аналіз терміну «внутрішньо переміщена особа» (ВПО) з акцентом на правове регулювання цього поняття в Україні у порівнянні з іншими країнами. Автори починають з визначення терміну ВПО та його значення для сучасного суспільства, підкреслюють важливість чіткого правового визначення ВПО, оскільки воно безпосередньо впливає на доступ до допомоги та правового захисту. Атори пропонують внесення змін до українського законодавства, щоб наблизити його до міжнародних стандартів, що стосуються ВПО. Вони підкреслюють важливість розвитку політики, яка б підтримувала інтеграцію ВПО в українське суспільство, забезпечуючи їм необхідну допомогу та ресурси для відновлення після переміщення.

М. Сірант детермінує відмінність визначення термінів «біженець» та «внутрішньо переміщена особа», розглядає їх у рамках міжнародних норм, зокрема Конвенції про статус біженців 1951 року. Дослідник вказує на суттєву відмінність між цими категоріями. М.Сірант аналізує правові засади, що регулюють статус біженців та ВПО, порівнюючи їхню правову захищеність. І наголошує, що в міжнародному праві існує чітке визначення біженців, тоді як правовий статус ВПО часто не є так явно прописаним. Це призводить до недоступності необхідних соціальних, економічних і правових гарантій для внутрішньо переміщених осіб. ВПО, як наголошує М.Сірант, часто залишаються без достатньої підтримки через національні обмеження, якщо порівняти це з міжнародними стандартами. Це може призводити до порушень прав людини та недостатнього доступу до базових потреб, таких як житло, медичне обслуговування та освіта [6].

О.Проценко підкреслює, що категорія ВПО є не лише юридичним поняттям, а й соціальним явищем, яке вимагає глибокого аналізу з різних

наукових дисциплін. Автор акцентує на важливості теоретизування щодо ВПО в контексті сучасних соціальних змін, які спричиняють конфлікти, природні катастрофи та економічні труднощі. Автор наводить аналіз соціальних практик, пов'язаних із підтримкою ВПО. Проценко наголошує на важливості міждисциплінарного підходу до розуміння проблем, з якими стикаються ВПО. На думку О.Проценка, має включати соціологічні, юридичні, економічні та психологічні аспекти, що допоможуть покращити їхнє становище [7].

Процеси, що почалися в Україні у 2014 р. і тривають дотепер, здійснюють значний вплив на суспільні відносини в Україні. Втім, це стосується як збройної агресії РФ, яка виступила тригером більш глобального процесу внутрішнього переміщення населення в Україні, так внутрішніх процесів в державі. Зasadнича політика децентралізації, урбанізація, економічні трансформації, адміністративна реформа щодо укрупнення регіонів, районів, територіальних громад привела в дію загальний механізм внутрішнього переміщення осіб в Україні. Сучасні дослідники соціальної сфери (М.Малихо, Л.Наливайко, Н.Ісаєва) у своїх наукових працях постійно акцентували на таких моментах, свідомо уникаючи назви ВПО, хоча міжнародний досвід вказує, що інститут внутрішньо переміщених осіб функціонує у широкому полі впливів на життєдіяльність суспільства [8-10].

На етапі, коли світ стикається із численними викликами, такими як економічна нерівність, демографічні зміни та соціально-політична нестабільність, система соціального захисту стає важливим інструментом для забезпечення справедливості та соціальної інтеграції. Однією з найгостріших проблем сучасності є ситуація з внутрішньо переміщеними особами, які внаслідок збройних конфліктів, природних катастроф, економічних та адміністративних реформ, або інших обставин залишили свої домівки, але залишилися в межах власної країни в умовах правової невизначеності їх соціального статусу [11]. Підґрунтям системи соціального захисту внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в демократичних країнах є три основні аспекти: вільна ринкова економіка, яка створює можливості для підприємницької

діяльності; влада, обрана демократичним шляхом, яка відповідальна за реалізацію політики соціального захисту; та добровільні громадянські інституції, які здебільшого представлені неурядовими організаціями та групами підтримки. Ці три рушійні сили є основою, на якій будується суспільство і його здатність підтримувати ВПО.

Входження теми життєзабезпечення ВПО до системи соціального захисту актуалізує питання забезпечення їх прав, захисту та інтеграції в нові соціально-економічні умови. Соціальний захист ВПО є невід'ємною складовою частиною зусиль, спрямованих на відновлення соціальної справедливості і надання необхідної підтримки тим, хто опинився у вразливому становищі [12].

На думку П.Рачука, О. Явора, О. Білаша – авторів монографії «Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспект» (2017), важливо дослідити саме механізми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні, зокрема законодавчі ініціативи, які були прийняті в Україні для захисту прав ВПО, а також міжнародні стандарти, які повинні виконуватися у контексті соціального захисту цієї вразливої групи населення. Автори аналізують існуючі проблеми, такі як недостатня правова база, брак ресурсів для реалізації запроваджених механізмів та відсутність координації між різними державними структурами. А також підкреслюють важливість інтеграції ВПО в нові громади, акцентуючи на необхідності зусиль з боку громади та органів місцевого самоврядування у процесі адаптації ВПО до нових соціально-економічних умов [13].

Значним внеском у дослідження проблем правового забезпечення ВПО стала праця колективу авторів монографії «Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти» [14]. Автори виокремили декілька підходів:

1) доктрину міжнародного права – у контексті міжнародних стандартів, які стосуються прав ВПО. Основна увага акцентується на Керівних принципах щодо внутрішніх переміщених осіб, розроблених ООН, що підтверджують

права ВПО відповідно до міжнародного гуманітарного права. Ці принципи визначають, що ВПО мають право на захист, підтримку та реінтеграцію;

2) національному законодавстві – аналізується національна правова база зокрема Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Незважаючи на прийняття цього закону, зазначається, що його реалізація залишає бажати кращого, оскільки чинне законодавство містить недосконалі механізми, які не дозволяють забезпечити ефективний захист прав ВПО. Мова йде про спроможність існуючої системи соціального захисту задовольнити потреби ВПО у житлі, медичній допомозі, освіті та іншому;

3) порівняльному аналізі – адже одним із важливих аспектів є порівняльний аналіз положення ВПО в Україні та інших країнах. Цей підхід дозволив авторам висвітлити сильні і слабкі сторони кожної системи, а також запропонувати шляхи для вдосконалення національної політики через запозичення позитивного міжнародного досвіду. Робиться висновок, що прийняття європейських стандартів може значно покращити ситуацію ВПО в Україні;

4) процедурних аспектах – досліджені організаційні та процедурні питання, пов'язані із забезпеченням прав ВПО, й особлива увага приділяється адміністративно-правовим процедурами, які супроводжують процеси обліку ВПО та надання їм соціальної допомоги.

5) Викликах, з якими стикаються ВПО, зокрема, дискримінація, проблеми з доступом до медичних послуг, соціальні виплати і правовий захист, адже є юридичні прогалини, що створюють перешкоди для реалізації прав ВПО, та пропонують конкретні шляхи їх подолання;

6) інституційних механізмах – як ролі міжнародних інститутів у забезпеченні прав ВПО, важливості міжнародного співробітництва для вирішення проблеми внутрішнього переміщення [14].

Варто також виокремити праці науковців, які акцентують на питаннях соціального захисту в сучасній Україні – О.Білозір, Т.Богдан, В.Бідака,

О.Вальчук, Л.Павлової, В.Головка, О.Дашковської [15-20], й авторами акцентується на важливості правового і правового забезпечення відновлення країни після війни, адже для відновлення інфраструктури та соціальних програм Україні необхідно залучити значні державні і міжнародні ресурси, виконувати вимоги міжнародних договорів. Також розглядаються специфічні виклики, з якими стикається система соціального захисту під час війни. Важлива адаптація наявних механізмів до нових реалій, зокрема внесення змін до соціальних програм, які покликані забезпечити підтримку незахищеним верствам населення, включаючи внутрішньо переміщених осіб. Наголошено, що потреба в гуманітарній допомозі зростає, і це вимагає від держави гнучкості та швидкості у реагуванні на виклики війни.

У цьому аспекті варто виокремити і гуманізаційний аспект сучасної соціальної політики, що детермінує суспільно-правовий концепт державної політики, який дослідила О.Пушкар [21-24], і питання відповідальності суспільного сектору, дослідженого О.Длугопольським [25-26].

Важливими напрямками виступили дослідження Є.Бородіна, у яких визначено роль публічного управління у дотриманні прав ВПО через належні механізми контролю. Це включає ініціативи Міністерства соціальної політики, інших державних установ, а також участь неурядових організацій, які відіграють важливу роль у моніторингу прав ВПО та наданні їм допомоги. Вказано на важливість прозорості та підзвітності у цих процесах [27-28].

Особливе місце займають праці професора І.Хожило, у межах яких концептуально визначено сутність стану соціальної безпеки громадян, у тому числі й ВПО, в умовах правового режиму воєнного стану. Наголошено на важливості правової просвіти громадян для забезпечення правової свідомості, досліджені сучасні проблеми системи правової освіти, зокрема її недостатнє фінансування, брак кваліфікованих кадрів і відсутність актуальних навчальних програм, що відповідають потребам сучасного суспільства. Професор І.Хожило аналізує важливість державної безпеки для соціального захисту населення в Україні під час війни, та підкреслює, що в умовах

конфлікту стратегічна безпека повинна стати основою для захисту прав і свобод громадян, особливо тих, які потерпають від наслідків війни, таких як внутрішньо переміщені особи. Вчена розглядає області ризику і виклики, з якими стикається система соціального захисту, включно з необхідністю адаптації до змінюваних умов військових дій, вказує на безпосередню залежність між забезпеченням безпеки країни та ефективними механізмами соціального захисту [29-31].

Важливо наголосити, що основою функціонування механізму життєзабезпечення ВПО є встановлення і дотримання загальнодержавних стандартів якості життя, до яких входять доступ до освіти, охорони здоров'я, житла та соціальних послуг [32;33]. У світлі нових викликів та змін у суспільній структурі, важливим елементом стає інтелектуалізація виробництва, яка вимагає не лише підвищення кваліфікації трудових ресурсів, а й активного залучення знань та інновацій у процесі соціального забезпечення.

Життєзабезпечення ВПО включає доступ до основних соціальних послуг, таких як житло, освіта, соціальна підтримка та економічні можливості. Ці фактори є критично важливими для відновлення їхнього повноцінного життя після переміщення, що часто є наслідком збройних конфліктів, природних катастроф або інших екстремальних ситуацій [34]. Внутрішньо переміщені особи стикаються з багатьма труднощами, які ускладнюють їхню інтеграцію в нові соціальні та економічні умови, перш за все, недосконалість існуючої правової бази, що обмежує можливості ВПО у доступі до соціальних послуг, житла, медичної допомоги та працевлаштування. Науковці наголошують на необхідності вдосконалення законодавства, яке б враховувало специфічні потреби цієї групи населення [35].

Нагальна потреба дослідження життєзабезпечення ВПО детермована нами на основі таких чинників:

- 1) масштаб і тривалість феномену ВПО, адже зростання зростання кількості ВПО та пролонгація адміністративного режиму переміщення ВПО

потребують переходу від фрагментарних рішень до цілісної міжсекторальної політики;

2) зміна профілю потреб цієї категорії громадян – від першочергових гуманітарних запитів (житло, харчування, безпека) фокус поступово зміщується до довгострокової інтеграції – освіта, працевлаштування, здоров'я, соціальна інтегрованість ;

3) необхідність інституційної спроможності через виявлену фрагментація правових норм, реєстрів, процедур і каналів надання послуг вимагає інтегрованих механізмів управління на центральному та місцевому рівнях;

4) виклики і загрози доступності та довіри, оскільки територіальна й цифрова нерівність, ризики стигматизації та низької довіри до інститутів держави і суспільства обмежують ефективність допомоги;

5) євроінтеграційний вектор – гармонізація з практиками ЄС (захист даних, стандарти послуг) прискорює модернізацію сервісів для ВПО у форматі принципу «4 свобод»;

6) вікно можливостей для післявоєнної відбудови, адже ВПО є носіями людського капіталу та підприємницької ініціативи, а їх інтеграція здатна підсилити локальну економіку й соціальну згуртованість.

Станом на початок 2025 року, у світі за даними провідних моніторингових організацій, кількість людей, які були змушені покинути свої домівки, але залишилися в межах власних країн, перевищила позначку у 82 мільйони осіб [36]. Ця цифра, що невпинно зростає, є не просто статистикою, а симптомом глибокої кризи глобальної стабільності. Внутрішньо переміщені особи (ВПО) відзеркалення однієї з найгостріших гуманітарних проблем сучасності, що виникає на перетині прямих загроз життю та системних прогалин у структурі світового порядку. Адже на відміну від біженців, які, перетинають міжнародно визнані кордони, і потрапляють під дію міжнародного права та мандат УВКБ ООН, ВПО залишаються під юрисдикцією національного уряду. Проблема полягає в тому, що цей уряд

часто є або першопрчиною їхніх страждань, або неспроможний їх захистити через колапс інституційної спроможності чи втрату контролю над територією.

Звіт «Global Trends: Forced Displacement in 2025» від Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) наводить детальну картину глобальних тенденцій щодо примусового переміщення людей, охоплюючи як біженців, так і внутрішньо переміщених осіб (ВПО). У документі підкреслюється, що станом на кінець 2025 рік, кількість осіб, вимушених покинути свої домівки через конфлікти, переслідування та природні катастрофи, перевищить 100 мільйонів, що відображає зростаючий характер глобальних криз. Ключові аспекти звіту включають оцінку причин примусового переміщення, серед яких домінують збройні конфлікти та насильство, які часто тривають десятиліттями, не залишаючи можливостей для безпечного повернення. У документі також акцентується на різниці в правовому статусі між біженцями та ВПО, підкреслюючи, що внутрішньо переміщені особи часто залишаються без належної захищеності, оскільки їх права регулюються національними урядами, які не завжди можуть забезпечити їхню безпеку. Звіт містить рекомендації для міжнародного співтовариства щодо необхідності поліпшення механізмів захисту та підтримки для осіб, які опинилися в складних ситуаціях. Це включає заклики до збільшення фінансування гуманітарних програм та інтеграційних ініціатив, що допоможуть країнам здійснювати прийом біженців. Документ також наголошує на важливості міжнародної співпраці для вирішення корінних причин переміщення, що вимагає не тільки гуманітарних, а й політичних рішень [36].

Таким чином, проблема феномену ВПО має подвійну природу. По-перше, воно стосується безпосередніх першопрчин, що змушують мільйони людей тікати. По-друге, воно зачіпає глибинні, системні причини, через які ця категорія людей стала окремим, надзвичайно вразливим об'єктом міжнародної уваги. Варто дослідити саме ці два аспекти, і пояснити, як поєднання затяжних конфліктів, прискорених кліматичних катастроф, інституційної

неспроможності держав та історичної спадщини породило цей глобальний виклик.

Провідні науковці, які досліджують проблеми ВПО, вказують першою причиною так звану «епоху полікризи» [37-42]. Власне, термін «полікриза» на наш погляд, дійсно визначає стан, коли декілька масштабних криз (війна, енергетика, економіка, клімат, здоров'я, інформаційна безпека, інституційна довіра) відбуваються одночасно, взаємно підсилюють одна одну та створюють ефекти, більші за суму окремих впливів. Визначальними властивостями виступають: 1) каскадність, коли одна подія запускає низку інших (наприклад, атаки на енергосистему → перебої з теплом і водою → тимчасове переміщення); 2) компаундинг як накладання криз у часі/просторі, що підвищує інтенсивність ризиків (зима + енергодефіцит + інфляція); 3) системна взаємопов'язаність, коли збої в одній системі (логістиці) швидко проявляються в інших (медицина, продовольство); 4) порогові ефекти, тобто коли перевищення «критичних меж» спричиняє стрибкоподібні хвилі переміщення [41-42].

Загалом, станом на 2025 р. рушійні сили внутрішнього переміщення для України все частіше діють не окремо, а в синергії, створюючи умови «полікризи», де один катаклізм посилює інший. Так, по-перше, як прояв збройних конфліктів нового покоління – затяжні війни (повномасштабна агресія РФ проти України), залишаються головним чинником переміщення. Особливістю сучасних конфліктів є їхня гібридна природа, невибіркові атаки на цивільну інфраструктуру (енергетичну, медичну), що робить цілі регіони непридатними для життя навіть далеко від лінії фронту. По-друге, кліматичні катастрофи як пряма загроза знаходять прояв все частіше. Якщо раніше кліматичні зміни розглядалися як «помножувач загроз», як катализатор, то у 2025 році вони стали самостійним і потужним рушієм переміщення. Безпрецедентні повені в Південній Азії, рекордна посуха в регіоні Сахелю та мегапожежі в Південній Європі та Америці змушують сотні тисяч людей залишати свої домівки щороку. Це переміщення часто є раптовим і

масштабним, а державні механізми реагування виявляються абсолютно не готовими до таких викликів. По-третє, комплексні гуманітарні кризи. Це найбільш руйнівні сценарії, які розгортаються на перетині конфліктів та кліматичних змін. Наприклад, а окремих областях України збройна агресія Росії унеможлиблює адаптацію сільського господарства до посухи, що призводить до масового переміщення. Держава в таких умовах не може виконувати жодну зі своїх функцій, ні безпекову, ані соціальну.

Втім, для полікризи як суспільного феномену характерними ознаками є також наявність каналів системного впливу. Ми визначаємо такі:

- 1) прямий вплив: збройні дії, обстріли, окупація; стихійні лиха; техногенні аварії;
- 2) опосередкований вплив – енергетичні збої, зупинка виробництв, зростання безробіття, інфляція, дефіцит житла й послуг;
- 3) соціально-поведінковий вплив – зниження довіри до інститутів, інформаційні атаки, страх за дітей/літніх, стигматизація;
- 4) інституційні деформації – перевантаження систем охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, фрагментація публічного управління;
- 5) психологічний вплив – тривога та стрес, соціальна ізоляція, пост-травматичні розлади;
- 6) економічний вплив – зменшення інвестицій, дефіцит ресурсів, зростання соціальної нерівності.

Таблиця 1.1

Аналіз феномену полікризи в суспільному управлінні

Домени кризи	Основні прояви	Канали впливу на переміщення	Типовий часовий горизонт
Безпековий/військовий	Бойові дії, окупація, мінна небезпека	Пряме життєве загроження; руйнування домівок	Негайний/короткий

Енергетичний	Руйнування генерації/мереж, дефіцит палива	Зимове «теплове переміщення», зупинка сервісів	Сезонний/коротко-середній
Економічний	Безробіття, інфляція, збій ланцюгів постачання	Вимушений пошук доходу; релокація бізнесу	Середній
Кліматичний/довкілля	Повені, посухи, техногенні ризики	Непридатність житла/земель; деградація ресурсів	Від повільного до раптового
Епідеміологічний	Пандемії, локальні спалахи	Обмеження мобільності, колапс послуг	Середній
Інформаційний/кібер	Дезінформація, кібератаки	Панічні/хибні переміщення; збої реєстрів	Короткий
Інституційний	Дефіцит спроможності, корупція	Відмова сервісів, бар'єри доступу	Середній/довгий

Джерело: розроблено автором

Важливо вказати на системні рішення для політики щодо ВПО у контексті прояву полікризи:

- 1) перехід від однофакторного до мультикризового планування сценаріїв суспільного розвитку;
- 2) швидко адаптовані сервіси та модульні рішення, наприклад мобільні ЦНАП/клініки, резервні електрогенератори для шелтерів;
- 3) «shock-responsive»-соціальний захист, автоматичні виплати при настанні кризових подій; фінансування і ведення «резервних» реєстрів;
- 4) енергетична та житлова стійкість – термомодернізація, автономні джерела тепла, стандарти зимового прихистку;
- 5) гнучкий ринок праці, ваучери на перекваліфікацію, стимулювання релокації бізнесу, мікрогранти ВПО;
- 6) захист даних і інтероперабельність, єдині профілі ВПО, мінімізація дублювання, privacy-by-design;
- 7) комунікація проти дезінформації, що передбачає прозорі правила допомоги, публічний контент для різних аудиторій;

8) ментальне здоров'я як базова послуга, вбудовані МНР-МНРSS () у школи, ЦНАП, центри зайнятості.

9) міжмуніципальні кластери як спільні житлові/логістичні проекти, перерозподіл навантаження між громадами.

10) фінансова архітектура під невизначеність, резервні фонди, соціальні облігації, імпакт-інвестиції.

Аналіз підходів С.Мороз, А.Помази-Пономаренко, І.Лопатченко [43;44] дозволяє у розвиток дослідження проблем ВПО сформувати дослідницьку платформу вивчення взаємовпливу полікризи та інституту ВПО, яка включає : системну динаміку і мережевий аналіз шляхом моделювання каскадних ефектів між секторами; геоаналітику на основі систематизації «гарячих точок» за індексами небезпек і спроможностей громад; квазіекспериментальні дизайни для оцінки впливу політик у мультикризовому середовищі (difference-in-differences); панельні опитування ВПО для відстеження життєвих траєкторій, повторних переміщень, інтеграції.

З позицій аналізу подій в Україні та проведених соціологічних опитувань можемо сформувати комплекс ключових індикаторів (ККІ) формування політики щодо ВПО:

1) частота/тривалість відключень, обстрілів, погодних екстремальних проявів;

2) доступ до послуг, зокрема – час/вартість отримання житла, медицини, освіти; навантаження на інфраструктуру;

3) економічні показники, зокрема зайнятість, дохід/домогосподарство, частка самозайнятих;

4) психосоціальні показники – рівень тривожності/ПТСР, довіра до інституцій, відчуття безпеки;

5) резилієнтність громад, перш за все, наявність резервних потужностей, локалізованих планів реагування, міжмуніципальних угод.

Таблиця 1.2.

Сучасні виклики і публічноуправлінські рішення

Сфери	Негайні відповіді	Структурні реформи
Безпекова	Евакуація, шелтери, гарячі лінії	Планування повернення, розмінування, відбудова
Енергетична	Пункти незламності, генератори	Децентралізація генерації, термомодернізація
Економічна	Тимчасова підтримка доходів, ваучери	Індустріальні парки, підтримка ВПО
Кліматична	Тимчасове переселення з «гарячих зон»	Стійке планування, природоорієнтовані рішення
Епідеміологічна	Мобільні медичні бригади, телемедицина	Посилення первинки, системи епіднагляду
Інституційна	Спрощені процедури, one-stop-shop	Інтероперабельність реєстрів, антикорупційні механізми

Джерело: узагальнено автором

Очевидно, що на даний час феномен ВПО перетворився з гуманітарної проблеми на комплексний виклик глобальній безпеці, праву та соціальному розвитку. Він оголює фундаментальну слабкість сучасної держави, нездатність міжнародної спільноти адаптуватися до нових реалій та руйнівну синергію між війною, кліматом і соціальною несправедливістю. Для України, яка стикнулася з однією з найбільших у світі криз внутрішнього переміщення, аналіз цих глобальних тенденцій є критично важливим. Він доводить, що ефективно публічне управління у сфері життєзабезпечення ВПО вимагає не лише ситуативних рішень, а й глибокого розуміння правових прогалин та розробки стійких, довгострокових стратегій, здатних протистояти системним викликам сучасності.

Варто наголосити, що феномен ВПО є наочним доказом того, що архітектура глобальної безпеки та гуманітарного права, створена в середині ХХ століття, вже не відповідає викликам ХХІ століття. Фактично відбулась деформація концепції державного суверенітету, і очевидно, варто говорити про проблему відповідальності держави. Адже класична Вестфальська модель ХVII століття, у межах якої де держава має повний контроль над своєю територією та монополію на насильство, давно не відображає реальність. Сьогодні уряди багатьох країн не прямо не контролюють значні частини території – або через посилення децентралізації, або через нові формати громадського протистояння. Проте, принцип «суверенітету», а також

концепція «невтручання» часто використовується авторитарними режимами як щит, що блокує міжнародну допомогу та захист для ВПО, створюючи саме ту прогалину у відповідальності, коли міжнародні організації не мають мандату, а національний уряд – бажання або спроможності діяти.

Варто також наголосити, що на відміну від статусу біженця, яке міжнародне право чітко визначає, статус ВПО залишається значно менш захищеним, навіть попри Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення, які мають переважно рекомендаційний характер і не є обов'язковими для всіх країн. Так само Рада Безпеки ООН, яка мала б реагувати на загрози миру, що спричиняють переміщення, часто паралізована через право вето, як це наочно демонструє ситуація навколо України.

Ми вважаємо такі проблеми визначальними. Українські і зарубіжні науковці постійно звертають увагу саме на публічно-правовий зміст статусу ВПО та проблему його захисту [45;46]. На нашу думку, важливо аналізувати стан надсистеми міжнародних відносин, у межах якої саме і формуються сучасні проблеми ВПО. Адже багато сучасних внутрішніх конфліктів сягають корінням у колоніальну епоху (штучні кордони, що розділили етнічні групи), процеси націєтворення досі незавершені, так само як і невирішені історичні травми У ХХІ столітті ці застарілі проблеми розпалюються з новою силою за допомогою цифрових технологій. Дезінформаційні кампанії та мова ворожнечі в соціальних мережах стають ефективним інструментом для мобілізації насильства проти певних груп населення, провокуючи переміщення ще до початку активних бойових дій.

Дослідники Великої Британії (К.Олівер, перш за все) звертають увагу, що в основі кожного випадку внутрішнього переміщення лежить примус – ситуація, коли люди не мають іншого вибору, окрім як покинути свої місця постійного проживання (МПП), щоб уникнути неминучої шкоди [48;49]. Ці загрози можна умовно поділити на три основні категорії. Ми доповнили класифікацію К.Олівер і виклали з дослідницькими коментарями:

По-перше, конфлікти та насильство. Так, збройні конфлікти та узагальнене насильство є переважною причиною внутрішнього переміщення осіб. Це насильство може мати різні форми: 1) міжнародні та неміжнародні збройні конфлікти, коли війни між державами або між урядовими силами та недержавними збройними формуваннями (НЗФ) є найочевиднішою причиною. У таких конфліктах цивільне населення часто опиняється під перехресним вогнем або стає навмисною мішенню. 2) порушення прав людини, зокрема, систематичні переслідування, етнічні чистки та політика, спрямована на витіснення певних груп населення, змушують людей тікати в пошуках безпеки; 3) узагальнене насильство, коли у деяких регіонах рівень злочинності, діяльність банд та розпад системи правопорядку досягають такого масштабу, що держава більше не може гарантувати безпеку своїх громадян, що також призводить до переміщення.

По-друге, стихійні лиха та зміна клімату – природні катастрофи, як раптові, так і повільні, є другою за масштабом причиною внутрішнього переміщення, й за 2023 році було зафіксовано 26,4 мільйона нових переміщень через стихійні лиха. 1) раптові катастрофи, такі як землетруси, повені, урагани та циклони можуть миттєво зруйнувати житло та інфраструктуру, змушуючи мільйони людей евакуюватися. Наприклад, землетруси в Туреччині та Сирії у 2023 році спричинили одну з найбільших криз переміщення, пов'язаних з катастрофами, за останній час [36]; 2) повільні процеси, пов'язані зі зміною клімату, зокрема, глобальне потепління посилює довгострокові загрози, такі як опустелювання, підвищення рівня моря, деградація ґрунтів та дефіцит води. Ці процеси підривають основи для існування, особливо в аграрних суспільствах, і з часом змушують людей мігрувати. Згідно з прогнозами Світового банку, до 2050 року зміна клімату може змусити до 216 мільйонів людей стати внутрішніми «кліматичними мігрантами» [36].

Важливо зазначити, що конфлікти та катастрофи часто взаємопов'язані. Зміна клімату може загострювати конкуренцію за ресурси, що призводить до

конфліктів, а конфлікти, у свою чергу, руйнують здатність суспільства адаптуватися до кліматичних змін.

По-третє, глобальні «Проекти розвитку» – так зване «переміщення, спричинене розвитком» (development-induced displacement). Щороку мільйони людей змушені залишати свої домівки, щоб звільнити місце для масштабних інфраструктурних проєктів, таких як будівництво дамб, видобуток корисних копалин, розширення міст чи створення промислових зон. Хоча такі проєкти часто обґрунтовуються суспільним благом, вони можуть призводити до збіднення та маргіналізації переміщених громад, якщо не супроводжуються належною компенсацією та програмами реабілітації. Модель ризиків збіднення та відновлення (IRR), розроблена М.Кернеа [50], визначає ключові загрози для таких людей, серед яких: безземелля, безробіття, втрата житла, продовольча небезпека, погіршення здоров'я та соціальна дезінтеграція.

Ми вважаємо, що «переміщення, спричинене розвитком» (development-induced displacement, DID) – це особливий тип вимушеної міграції, коли населення змушене залишати постійні місця проживання через впровадження масштабних проєктів економічного розвитку та інфраструктурних змін. Ключова особливість цього феномену полягає в тому, що воно є результатом свідомого планування та дій держави чи приватних суб'єктів, а не стихійного лиха чи збройного конфлікту. Парадоксальність ситуації в тому, що проєкти, які теоретично повинні сприяти розвитку та благополуччю, одночасно створюють нові соціальні проблеми і поглиблюють існуючі нерівності.

Але, на нашу думку, може функціонувати і варіант Development-Induced Displacement and Resettlement, де Resettlement – переселення як організоване переселення людей, яких виселяють унаслідок проєктів розвитку. Displacement не синонім Resettlement. Displacement є фактом вимушеного виселення/втрати місця проживання, а єпланованим процесом забезпечення новим житлом, компенсаціями та відновленням засобів існування.

Resettlement включає (за стандартом ESS5 від Світового банку):

- 1) компенсації за житло, землю, активи;

- 2) нове житло/землю або доступ до еквівалентних ресурсів;
- 3) відновлення засобів існування (робота, доходи, підтримка бізнесу);
- 4) соціальні послуги й супровід в інтеграції на новому місці;
- 5) моніторинг і участь громад протягом усього циклу [51].

Щороку через проекти розвитку переміщується від 10 до 15 мільйонів осіб у світі. Загалом за останні 20 років понад 200 мільйонів людей стали внутрішньо переміщеними особами внаслідок реалізації інфраструктурних проектів. Найбільш інтенсивно це явище спостерігається в країнах, що розвиваються, особливо в Азії (Китай, Індія), Африці та Латинській Америці, де масштабні проекти модернізації часто реалізуються без адекватних механізмів захисту населення [51].

Типологія проектів, що спричиняють переміщення:

- 1) гідротехнічні споруди – будівництво дамб, водосховищ та гідроелектростанцій;
- 2) транспортна інфраструктура – автомагістралі, залізниці, аеропорти, морські порти;
- 3) видобуток природних ресурсів – шахти, кар’єри, нафтові та газові родовища;
- 4) урбанізація та міська реконструкція – розширення міст, створення нових житлових районів, комерційних зон (програми «оновлення міст» у Китаї);
- 5) створення природоохоронних зон – національні парки, заповідники (вимушене переселення корінного населення в Африці та Південній Америці);
- 6) агропромислові комплекси, плантації, зрошувальні системи, землі для монокультур;
- 7) промислові зони, спеціальні економічні зони, технопарки, кластери (особливо поширені в країнах, що стрімко індустріалізуються) [51].

На даний час реальним вирішенням проблем ВПО виступає позитивно-альтернативна сервісна модель для ВПО. Адже виявлена дискретність у

глобальній системі безпеки та гуманітарного реагування вимагають переходу від застарілих, реактивних підходів до нової парадигми надання допомоги ВПО. Замість фрагментованих і бюрократичних механізмів, які залишають людей наодинці з кризою, необхідна людиноцентрична екосистема послуг.

Варто запропонувати концептуальну модель, що інтегрує чотири ключові принципи для подолання «прогалів у відповідальності» та правового вакууму на національному рівні.

По-перше, проактивне надання допомоги для ВПО, й цей принцип означає перехід від моделі, де ВПО самостійно шукає допомогу («pull»), до моделі, де держава, аналізуючи дані, випереджає потреби і пропонує релевантні послуги («push»). Це не просто реєстрація, а прогнозування потреб на основі даних про регіон походження, склад родини, соціальний статус, що дозволяє миттєво інформувати про доступне житло, освітні можливості для дітей чи програми перекваліфікації.

По-друге, багатоканальна доступність, коли послуги для ВПО мають бути доступні через єдину, безбар'єрну систему, незалежно від каналу взаємодії. Людина може почати реєстрацію через застосунок «Дія», продовжити консультацію через гарячу лінію та завершити оформлення документів у Центрі надання адміністративних послуг (ЦНАП), при цьому всі дані зберігаються в єдиному профілі, а оператори бачать повну історію звернень. Це усуває фрагментацію та забезпечує доступність для людей з різним рівнем цифрової грамотності.

По-третє, міжвідомча інтеперабельність. Фундаментом моделі є здатність різних державних органів (Міністерство соціальної політики, Пенсійний фонд, МОЗ, МОН) та міжнародних партнерів безпечно й миттєво обмінюватися необхідними даними через захищені системи на кшталт «Трембіти». Це зменшує необхідність для ВПО збирати десятки довідок і виступати «кур'єром» між відомствами. Створення «єдиного цифрового профілю ВПО» дозволяє надавати комплексні послуги (наприклад, фінансова допомога + медичне страхування + психологічна підтримка) за однією заявою.

По-четверте, конфіденційність за задумом (Privacy-by-Design). Враховуючи вразливість ВПО та ризики використання їхніх даних, принципи захисту інформації мають бути інтегровані в архітектуру системи з самого початку. Це означає мінімізацію збору даних (запитується лише те, що абсолютно необхідно), чітку згоду користувача на передачу інформації, надійне шифрування та прозорі механізми контролю за власними даними.

Таблиця 1.3

Принципи інтегрованої моделі послуг для ВПО

Принцип моделі	Сутність	Яку системну проблему вирішує	Приклад реалізації в Україні
Про-активність	Перехід від «реактивної» моделі за запитом до «випереджувального» надання послуг на основі аналізу даних	«Прогалина у відповідальності» та повільність бюрократичних державних інституцій	Автоматичне нарахування первинної допомоги при реєстрації статусу ВПО в «Дії»; інформування про доступне житло в громаді на основі геолокації
Омні-канальність	Створення єдиного, безшовного досвіду отримання послуг через різні канали (онлайн, офлайн, телефон)	Фрагментація та недоступність послуг для різних соціальних груп, особливо вразливих	Можливість розпочати оформлення заявки в мобільному додатку, а завершити з допомогою оператора в ЦНАПі
Інтер-операбельність	Забезпечення миттєвого обміну даними між реєстрами різних органів влади, що усуває потребу в паперових довідках	Параліч інституцій через бюрократію, надмірне адміністративне навантаження на ВПО	Система «Трембіта», яка дозволяє ЦНАПу отримати дані про особу для призначення комплексної послуги «Я – ВПО» без паперових документів
Privacy-by-Design	Інтеграція принципів захисту персональних даних в архітектуру цифрових систем з самого початку розробки	Ризики, пов'язані з новими технологічними загрозами (витоки даних, дезінформація, стеження)	Використання застосунку «Дія» з контролем користувача над тим, які документи та дані передаються, та наскрізним шифруванням

Джерело: розроблено автором на основі звітів [36;51]

Згідно з Керівними принципами ООН з питань внутрішнього переміщення, ВПО – це «особи або групи осіб, які були виправдані або зобов'язані покинути чи залишити свої будинки або місця звичного

проживання, зокрема, внаслідок збройного конфлікту, ситуації загального насильства, викликаного правом людини або природного чи техногенного лиха, і які не перенесли міжнародно визнаного державного кордону» [52]. Очевидно, що цей правовий аспект має фундаментальні наслідки, адже ВПО залишаються під юрисдикцією національного уряду, і відповідно формується режим правової дискретності: національний уряд несе першочергову відповідальність за їх добробут, але може бути нездатним або, що гірше, небажаючим надавати захист та допомогу, особливо якщо сам є причиною проблем в організації такого переміщення.

Саме тому варто визначити основні складники авторської концептуальної моделі життєдіяльності ВПО з позицій оптимізації діяльності органів державної влади:

1. *Правовий статус і захист прав ВПО:*

1.1) еволюція нормативно-правової бази: порівняльний аналіз трансформації законодавства від реактивного (2014-2015) до проактивного (2022-2025), як забезпечення балансу між спрощенням процедур і збереженням правових гарантій;

1.2) міжнародні стандарти та їх імплементація, зокрема адаптація Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення, рекомендацій Ради Європи; зближення з правом ЄС у контексті євроінтеграції України;

1.3) судова практика та правозастосування, аналіз рішень національних судів у справах ВПО; стратегічні судові справи; роль Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини;

1.4) правові режими майна на тимчасово окупованих територіях – документування, компенсації, реституція; механізми захисту права власності;

1.5) боротьба з дискримінацією, формування юридичних механізмів та інструментів протидії стигматизації; нормативне забезпечення рівних можливостей;

1.6) доступ до правосуддя, безоплатна правова допомога; мобільні та дистанційні формати; правова освіта; подолання бар'єрів (територіальних, інформаційних, процедурних);

1.7) захист персональних даних, у тому числі особливості обробки чутливої інформації ВПО; баланс між безпекою та приватністю; концепція privacy-by-design у сервісах.

2. Концепція соціальної інтеграції та згуртованості ВПО:

2.1) соціальний капітал і мережі підтримки через формальні та неформальні зв'язки, роль діаспор і земляцтв, міжрегіональні соціальні мости;

2.2) інтеграційні траєкторії як типологія сценаріїв адаптації (асиміляція, сегрегація, маргіналізація, інтеграція), а також часові та просторові виміри;

2.3) соціологічні дослідження громад – настрої та сприйняття, динаміка соціальної згуртованості, подолання стереотипів;

2.4) партисипативні практики, участь ВПО у місцевому самоврядуванні, громадські ради та консультативні органи, е-демократія та громадський бюджет;

2.5) міжгрупова взаємодія, діалогові ініціативи, спільні проєкти ВПО і місцевих мешканців, медіація конфліктів;

2.6) культурна адаптація, збереження ідентичності як альтернатива інтеграції, мовні аспекти, символічні практики і колективна пам'ять;

2.7) трансформація сімейних відносин, розділені сім'ї, зміна ролей у родині, адаптація сімейних систем до нових умов;

2.8) релігійні аспекти – роль релігійних громад у підтримці ВПО; міжконфесійна взаємодія, духовні практики подолання кризи.

3. Економічна інтеграція та ринок праці:

3.1) структурні зміни ринку праці, вплив релокації робочої сили, регіональні дисбаланси, секторальна реструктуризація;

3.2) траєкторії зайнятості ВПО, динаміка працевлаштування, порівняння з ситуацією, що була до переміщення, професійна мобільність, адаптація кваліфікацій;

3.3) бізнес-релокація; стартапи ВПО; соціальне підприємництво; кооперативні моделі, самозайнятість;

3.4) фінансові інструменти підтримки – мікrokредитування; гранти; державні програми; партнерства з бізнесом; краудфандинг;

3.5) регіональні економічні ефекти через вплив ВПО на місцеві економіки, мультиплікативні ефекти споживання, фіскальні наслідки;

3.6) неформальна економіка – тіньова зайнятість, стратегії виживання, економічна вразливість;

3.7) доступ до економічних ресурсів, банківські послуги, страхування, цифрові фінансові сервіси; кредитна історія.

4. *Житло та просторове планування*

4.1) житлові траєкторії ВПО від колективних центрів до власного житла – мобільність; фактори вибору локації;

4.2) моделі тимчасового житла – модульні містечка, адаптація нежитлових приміщень, контейнерні рішення, стандарти якості;

4.3) інноваційні житлові програми – «житло за роботою», соціальна оренда, пільгова іпотека, енергоефективне відновлення;

4.4) Партнерські механізми забезпечення житлом – державно-приватні проекти, міжнародні донори, громадський сектор, міжмуніципальні моделі;

4.5) інтеграція в міський простір, планування громадських просторів, інклюзивна інфраструктура, транспортна доступність;

4.6) сільські території та ВПО у межах програм відродження сіл, громад «нового типу», агроінтеграція переселенців;

4.7) компенсаційні механізми відшкодування за зруйноване житло, міжнародні фонди реконструкції, моделі реституції.

Феномен внутрішнього переміщення в Україні, безпрецедентний за масштабом для сучасної Європи, вимагає від системи публічного управління переходу від ситуативного реагування на кризу до розробки цілісної, довгострокової стратегії. Фрагментарні заходи, що стосуються окремих аспектів життя ВПО (лише виплати, лише тимчасове житло), довели свою

недостатність. Ефективна державна політика можлива лише за умови розуміння життєдіяльності ВПО як складної, взаємопов'язаної системи, де правові гарантії, соціальна інтеграція, економічна самостійність та житлове забезпечення є не окремими завданнями, а невід'ємними компонентами єдиного механізму (рис.1.2).



Рис.1.2 Дескриптивна модель конституювання I-ВПО у системі діяльності органів публічної влади.

Джерело: розроблено автором на основі [35;51;52]

Примітка: I-ВПО – інститут внутрішньо переміщених осіб

Неправові управлінські рішення – рішення, що не викликають безпосереднього правового ефекту

Саме тому наведені основні складники авторської концептуальної моделі життєдіяльності ВПО з позицій оптимізації діяльності органів державної влади дозволяють вказати на доцільність пріорітезації правового виміру, що є основою, на якій будуються всі інші елементи підтримки. Без чітких, доступних та справедливих правових рамок будь-які соціальні чи економічні ініціативи залишаються нестійкими.

Запропонована дескриптивна модель стверджує, що ефективне публічне управління у сфері життєзабезпечення ВПО можливе лише за умови синергетичної взаємодії всіх чотирьох компонентів: належний правовий захист (*держава*) створює безпечне середовище для соціальної інтеграції, успішна соціальна інтеграція та наявність соціального капіталу (реалізується державою через суспільні інститути) сприяють економічній активності, стабільна економічна ситуація (*державна політика*) та державні програми розвитку («Доступне житло») закріплюють успіх інтеграції. Цей інтегрований підхід дозволяє перейти від ситуативних рішень до стратегічного управління, спрямованого на відновлення людського потенціалу та зміцнення соціальної стійкості всієї країни.

1.2. Соціальна детермінація внутрішнього переміщення як форми примусової мобільності

Абсолютно слушним видається твердження, що в основі феномену внутрішнього переміщення, незалежно від його причин, лежить соціальний примус. Науково цю ідею доцільно структурувати у вигляді теоретичної концепції через аналіз природи вимушеного переселення як соціальної форми примусової мобільності.

У сучасному науковому дискурсі про вимушену міграцію, зокрема внутрішнє переміщення (*internal displacement*), ідея про примусовий характер таких процесів є фундаментальною. Отже, базова концепція соціальної дії,

представлена у працях І.Хожило, О.Ахмедової, А.Помази-Пономаренко, В.Баштанника, Т.Греня, О.Сидорчук [53-58] може бути детермінована у концепт «цілком очевидно, що в основі кожного випадку внутрішнього переміщення лежить суспільний примус – ситуація, коли люди не мають іншого вибору, окрім як покинути свої домівки, щоб уникнути неминучої шкоди» може бути розвинена в повноцінну теоретичну конструкцію у межах дисертаційного дослідження. Ця конструкція (теоретична платформа соціального примусу – ТПСП) базується на інтеграції концепцій з публічного управління, соціології, політології, теорії прав людини та загалом дослідницьких напрямів вивчення міграції як соціального явища. Така конструкція (платформа) ТПСП позиціонує внутрішнє переміщення не як індивідуальний вибір, а як системний феномен, зумовлений структурними силами суспільства, що обмежують суб'єктність індивідів.

Варто вказати на термінологію основних понять нашої теоретичної платформи:

по-перше, *внутрішнє переміщення (Internal Displacement)* – за визначенням ООН (Guiding Principles on Internal Displacement, 1998), це ситуація, коли особи або групи осіб змушені покинути свої домівки або місця звичайного проживання в межах своєї країни через збройні конфлікти, насильство, порушення прав людини чи природні/штучні катастрофи, і які не перетнули міжнародний кордон; у межах платформи ТПСП, що підкреслює – переміщення є не добровільним, а вимушеним. [52];

по-друге, *соціальний примус (Societal Coercion)* – багаторівневий процес, у якому структурні сили соціальної взаємодії (державні інститути, соціальні норми, економічні умови, культурні динаміки) обмежують свободу вибору індивідів, роблять утримання в місці проживання неможливим або надмірно ризикованим. Примус є не лише прямим (наприклад, евакуація через закон), а й непрямим (економічний тиск, соціальна стигма), що відрізняє його від індивідуального примусу [52];

По-третє, *неминуча шкода (Inevitable Harm)* – передбачувана або безпосередня загроза фізичній, економічній, соціальній чи психологічній безпеці, яка робить перебування на місці проживання несумісним з базовими потребами (за ієрархією Маслоу: безпека, фізіологічні потреби). Така шкода може бути дискретною (збройний конфлікт) або хронічною (екологічна деградація), і її неминучість визначається відсутністю альтернативних стратегій адаптації;

Наша концепція ТПСП інтегрує елементи кількох теорій для пояснення примусового характеру переміщення:

1) *теорія push-pull факторів міграції* («push»-фактори – примус до виїзду) домінують над «pull» (привабливість нового місця), але конструкція акцентує, що push є суспільно згенерованими, а не випадковими. Суспільний примус перетворює push на «примусове виштовхування» (coercive push) (Lee, 1966) [59].

Концепція «примусового виштовхування» (coercive push), розроблена Е.Лі у його класичній теорії міграції 1966 року, базується на аналізі факторів «виштовхування» та «притягування» (push and pull factors). У межах цієї теорії «примусове виштовхування» виступає як найбільш екстремальна форма факторів, що змушують людину покинути місце свого походження. На відміну від звичайних «виштовхуючих» факторів (як-от безробіття, низька зарплата, погана інфраструктура), які залишають людині певний ступінь вибору щодо міграції, примусові фактори цей вибір практично анулюють. Ключовими характеристиками «примусового виштовхування» є :1)пряма загроза життю та безпеці, коли йдеться про ситуації, де залишатися на місці означає ризикувати життям, здоров'ям або свободою; 2) відсутність альтернативи, коли міграція стає не просто кращим варіантом, а єдиною стратегією виживання, а рішення про переїзд ухвалюється не добровільно, а під тиском непереборних обставин; 3) раптовість та непередбачуваність, адже часто такі фактори виникають раптово, не залишаючи часу на планування чи підготовку до переміщення.

Феномен внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні є класичним прикладом міграції, спричиненої саме факторами «примусового виштовхування». Люди залишають свої домівки не в пошуках кращих економічних умов, а через пряму загрозу їхньому життю та безпеці, що виникла внаслідок повномасштабного російського вторгнення. Це є принципово важливим для розуміння їхньої вразливості та потреб, оскільки їхній досвід докорінно відрізняється від досвіду економічних мігрантів.

2) *структурні теорії міграції*, що передбачають розгляд переміщення як результату макроструктур (глобалізація, нерівність, державна політика), які обмежують суб'єктність осіб. Фактично, примус є механізмом, через який структури впливають на індивідів [60] (Faist, 1997). Структурні теорії міграції, на які посилається Т.Файст (T.Faist), являють собою фундаментальний зсув у розумінні причин переміщення людей. На відміну від класичних моделей, що фокусуються на індивідуальному виборі та раціональних рішеннях окремих осіб (мікрорівень), структурні теорії переносять акцент на макрорівень — великомасштабні соціальні, економічні та політичні системи, які створюють самі умови для міграції.

Ключовими аспектами такого підходу виступають: по-перше, первинність соціальної структури, а не індивіда. Її власне, базове твердження полягає в тому, що рішення людини про міграцію не є повністю вільним вибором. Воно значною мірою визначене, обмежене та сформоване тими глобальними і національними структурами, в яких ця людина живе. При цьому соціальний індивід тут розглядається не стільки як ініціатор міграції, скільки як особа, яка реагує на тиск відповідних структур. По-друге, визначеність ключових макроструктур, що генерують міграцію, перш за все, глобалізації та світової економічної системи. Така структура розглядає сучасний світ як єдину систему, поділену на економічний «центр» (розвинені країни) та «периферію» (країни, що розвиваються). Проникнення капіталу з центру на периферію (наприклад, через діяльність транснаціональних корпорацій) руйнує традиційні економіки (аграрний сектор, місцеве виробництво), що вивільняє

робочу силу і створює «армію» потенційних мігрантів, які змушені шукати роботу в містах або за кордоном.

По-третє, глобальна та регіональна нерівність, адже величезний розрив у рівні життя, безпеки та можливостей між різними країнами або регіонами всередині однієї країни створює постійний структурний тиск, й відповідно міграція вже не просто пошук «кращого життя», а наслідок системної нерівності, яка робить виживання в одних місцях значно важчим, ніж в інших. По-четверте, державна політика, яка приймає не лише міграційні закони, а скоріше трансформована політика певних регіонів чи соціальних груп. Наприклад, цілеспрямоване недофінансування регіонів, дискримінаційні закони щодо певної етнічної групи є проявами державної політики, що створюють умови для вимушеного переміщення.’

По-п’яте, примус як механізм впливу структур як центральне поняття, яке пов’язує абстрактні макроструктури з конкретними долями людей. Примус (coercion) виступає як спосіб, у який структура «тисне» на індивіда. По-шосте, економічна нерівність примушує людину шукати роботу в іншому місці, оскільки наявні умови не дозволяють забезпечити базові потреби родини. По-сьоме, державна політика переслідувань примушує представників меншини переміщатися, не залишаючи їм вибору, а війна як прояв політичної структури примушує людей ставати ВПО, створюючи пряму загрозу їхньому життю. Таким чином, суб’єктність (agency) особи обмежується, і людина все ще ухвалює рішення (куди саме переміщуватися, яким шляхом), але саме рішення є вимушеним, а не вільним.

3) *теорія правового і етичного виміру*, що спирається на концепцію «вимушеного переміщення» в міжнародному праві людини (наприклад, Африканська конвенція про ВПО, 2009) [61], де примус є критерієм для надання захисту. Фактично, у цьому випадку мова йде про суспільний примус, який є універсальною основою внутрішнього переміщення, незалежно від соціального тригера (конфлікт, катастрофа, розвиток)

Традиційне міжнародне право протягом всієї попередньої історії, а формалізовано – протягом останніх десятиліть фокусувалося на фігурі «біженця», тобто людини, яка перетнула міжнародно визнаний кордон. Цей підхід створював парадоксальну ситуацію та так звану «прогалину в захисті» (protection gap), коли правовий статус і доступ до міжнародного захисту залежали не стільки від причини втечі, скільки від географічного факту, ігноруючи соціальну реальність вимушеного переміщення. Людина, що рятувалася від війни, але залишилася в межах своєї країни, юридично була менш захищеною, ніж та, що змогла дістатися до сусідньої держави, хоча обидві зазнали однакового примусу.

Наявна на сьогодні теорія правового та етичного виміру докорінно змінила цю логіку. Вони стверджують, що фундаментальною основою для надання захисту є не місцезнаходження людини, а примусовий характер її переміщення та порушення її базових прав. Саме факт, що людина була змушена покинути свій дім та звичне соціальне середовище, активує моральний та юридичний обов'язок держави та міжнародної спільноти надати їй захист. Цей підхід переносить фокус з суверенітету кордонів на суверенітет людської гідності та її соціальний вимір.

Отже, якщо мова йде про примус як центральний юридичний критерій, то варто вказати, що на відміну від механізму впливу макроструктур, у міжнародному праві людини він стає юридичним тригером. Визнання переміщення «вимушеним» є ключовою умовою для застосування спеціальних режимів захисту. Так, керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення (1998) [52] стали першим документом, що закріпив це на міжнародному рівні. Ці принципи визначають ВПО як осіб, «змушених або зобов'язаних покинути свої домівки... з метою уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини або природних чи техногенних катастроф, і які не перетинали міжнародно визнаний державний кордон».

Ключовими тут є слова «змушених або зобов'язаних», що охоплюють широкий спектр ситуацій, де відсутній елемент вільного вибору, що є результатом не лише прямої загрози, а й руйнування звичного соціального середовища. Цей критерій активує обов'язок держави застосовувати до таких осіб принцип недискримінації та надавати їм захист і допомогу на рівні з іншими громадянами, враховуючи їхню особливу соціальну вразливість. Цікавим є приклад

Конвенція Африканського союзу про захист внутрішньо переміщених осіб та надання їм допомоги (Кампальська конвенція) [61] є інноваційним документом, оскільки це перший і єдиний у світі юридично обов'язковий міжнародний договір, що стосується виключно ВПО. Вона перетворила «м'яке право» (soft law) Керівних принципів ООН на стандартні юридичні зобов'язання для держав-учасниць. Так, Кампальська конвенція не лише повторює причини, зазначені в Керівних принципах, а й додає до них «великомасштабні проекти розвитку, що здійснюються без попереднього інформування та згоди спільнот». Це є надзвичайно важливим кроком, оскільки визнає, що примус може мати не лише насильницький чи природний, а й соціальний, економічний та структурний характер, що прямо перегукується з ідеями структурних теорій. Так само визнається відповідальність держави як центрального елемента, і саме основна відповідальність за захист ВПО лежить на державі, на території якої вони перебувають. За Конвенцією, це включає три етапи:

1) запобігання переміщенню: держава зобов'язана усувати першопричини примусу, включно з вирішенням соціальних конфліктів (ст. 4).

2) захист під час переміщення: надання гуманітарної допомоги, забезпечення безпеки, захист прав, видача документів та підтримка соціальних зв'язків (ст. 5).

3) сприяння довгостроковим рішенням: створення умов для безпечного і гідного повернення, соціальної інтеграції або переселення (ст. 11) [61].

Важливо вказати на етичну основу цього підходу, що базується на кількох фундаментальних ідеях: по-перше, *універсальності прав людини*, які є невід’ємними та належать кожній особистості незалежно від її громадянства чи місцезнаходження. Факт неперетину кордону не може бути підставою для позбавлення людини права на безпеку, житло та гідне життя; по-друге, *принципу людської гідності*, адже примусове переміщення є глибокою травмою та посяганням на людську гідність. Це не просто втрата майна, а глибокий розрив соціальної тканини: втрата помешкання, соціальних зв’язків, статусу та відчуття безпеки. Етичний обов’язок полягає в тому, щоб відновити цю гідність, надавши підтримку та створивши умови для нормального соціального життя

По-третє, відповідальність за захист (т.з. Responsibility to Protect, R2P) [62], за якою державний суверенітет – це не привілей, а відповідальність. Отже, якщо держава не може або не бажає захистити своє населення від масових звірств (що є крайньою формою примусу), відповідальність за захист переходить до міжнародної спільноти.

Теорія правового та етичного виміру створює нормативну базу для загальної моделі правового захисту. Якщо міжнародне право (як у Кампальській конвенції) визнає обов’язок держави захищати людей від початкового примусового сегментування у соціумі, то необхідним розвитком цього принципу є розширення цього обов’язку на захист від подальшого, суспільного примусу. Ми обґрунтовуємо тезу, що обов’язок держави не закінчується на наданні тимчасового притулку, а триває доти, доки існують структурні та соціальні бар’єри, що обмежують права та можливості ВПО (таблиця 1.4).

Порівняльний аналіз концепцій примусу з позицій правових гарантій ВПО

Теорія	Основний фокус	Джерело примусу	Роль індивіда	Імплікації для державної політики
Класична	Початкова причина міграції	Пряма загроза (війна, катастрофа)	Реактивний суб'єкт, що відповідає на зовнішній шок	Гуманітарне реагування, надання екстреної допомоги та притулку
Структурна	Макроструктури, що генерують міграцію	Глобальна нерівність, державна політика, економічні системи	Об'єкт впливу структур з обмеженою суб'єктністю	Розробка політик, спрямованих на усунення першопричин (боротьба з бідністю, розвиток регіонів)
Правова та етична	Юридичний статус та право на захист	Будь-яка ситуація, що змушує покинути дім (включаючи проекти розвитку)	Суб'єкт права, чия вразливість активує обов'язки держави	Створення національного законодавства про ВПО, розробка програм допомоги, забезпечення доступу до прав та соціальних послуг
Теорія соціального примусу, (в авторській концепції)	Динаміка життя після переміщення	Інституційні, економічні та глибокі соціально-культурні тиски в приймаючій громаді	Суб'єкт, що зазнає триваючого, багатовимірного тиску	Розробка політик соціальної інтеграції, боротьба з дискримінацією, подолання структурних бар'єрів на ринку праці та житла

Джерело: систематизовано автором на основі [60-61]

Таблиця 1.4 дозволяє визначити певні виклики для концептуальної визначеності правового механізму захисту ВПО. По-перше, брак політичної волі, коли національні уряди можуть розглядати проблему ВПО як тимчасову, ігноруючи потребу в довгострокових стратегіях соціальної інтеграції; по-друге, обмеженість ресурсів, адже масштабне переміщення створює величезне навантаження на державний бюджет та соціальну інфраструктуру, що ускладнює фінансування житлових програм та компенсацій; по-третє, триваючий конфлікт, оскільки в умовах активних бойових дій реалізація багатьох прав (наприклад, права на повернення) є фізично неможливою; по-четверте, соціальна напруга та поляризація, необхідність збалансувати підтримку ВПО та потреби приймаючих громад, щоб уникнути конкуренції за

ресурси та зростання ксенофобії; по-п'яте, складність інкорпорації правових норм в адміністративну практику, адже міжнародні принципи часто є загальними, і їх трансформація в чіткі, дієві та небюрократичні процедури на місцевому рівні є складним завданням для публічної адміністрації.

Ми пропонуємо авторську платформу у розвиток наявних методик соціальної детермінації І-ВПО для аналізу складної динаміки життя внутрішньо переміщених осіб *після* самого акту переміщення. Вона фокусується на *причині втечі*, але залишає поза увагою ті системні сили, які продовжують обмежувати свободу вибору та впливати на життєві траєкторії ВПО вже в умовно безпечних приймаючих громадах. Для заповнення цієї теоретичної прогалини пропонується «Теорія соціального примусу в динаміці внутрішнього переміщення» (Societal Coercion Theory of Internal Displacement, SCT-ID). Ключова ідея цієї теорії полягає в тому, що після початкового «примусового виштовхування» ВПО стикаються з другою хвилею примусу – соціальним. Це сукупність явних та неявних інституційних, економічних та соціально-культурних тисків, які обмежують їхню автономію, перешкоджають повноцінній інтеграції та, по суті, продовжують процес «виштовхування» з нормального життя, змушуючи їх приймати невігідні рішення.

Саме тому теорія соціального примусу (SCT-ID) є логічним і дуже важливим розвитком структурного підходу до проблеми ВПО. Якщо класичні структурні теорії пояснюють переважно первинне переміщення (початкове «примусове виштовхування»), то SCT-ID застосовує цю ж логіку до пост-міграційного періоду, адже навіть після того, як ВПО уникли прямої загрози, вони потрапляють у нову систему структурного примусу (інституційного, економічного, соціального), яка продовжує обмежувати їхню суб'єктність та змушує ухвалювати невігідні рішення. Це доводить, що примус є не одноразовим актом, а триваючим динамічним процесом, який супроводжує ВПО на всіх етапах їхнього життя в приймаючих громадах.

Соціальний примус варто класифікувати за його джерелом (державний, економічний, соціально-культурний) та формою прояву (явний, неявний) (таблиця 1.5).

Таблиця 1.5

Матриця форм та джерел суспільного примусу (SCT-ID)

Джерело примусу	Явні (формалізовані) форми	Неявні (неформальні) форми
Державний (інституційний)	Надмірно складні та обтяжливі процедури верифікації для отримання допомоги; прив'язка виплат до фізичної присутності; законодавчі обмеження у виборчих правах; відмова у наданні послуг через відсутність «правильної» довідки	Упереджене ставлення посадовців; затягування розгляду справ; надання неповної або неточної інформації; створення атмосфери недовіри під час взаємодії з державними органами
Економічний	Офіційна відмова у працевлаштуванні або оренді житла на підставі статусу ВПО; виплата нижчої заробітної плати за ту саму роботу; вимоги банків щодо додаткових гарантій для надання кредиту	Небажання роботодавців брати на роботу ВПО через стереотипи про їхню «ненадійність»; завищення орендної плати за житло; експлуатація у неформальному секторі економіки
Соціально-культурний	Публічні висловлювання, що розпалюють ворожнечу; створення сегрегованих освітніх класів або місць проживання (модульні містечка як форма ізоляції)	Побутові стереотипи та стигматизація («нахлібники», «втікачі»); соціальна ізоляція та уникнення контактів з боку місцевих мешканців; тиск з метою асиміляції та відмови від регіональної ідентичності

Наша концепція теоретичного аналізу дозволяє змістити фокус аналізу з виключно гуманітарного реагування на дослідження структурних бар'єрів та розробити більш глибокі та справедливі формати правотворення. Основними положеннями теорії:

соціальний примус – система взаємопов'язаних важелів впливу, що діють на ВПО з боку державних інституцій, ринкових механізмів та приймаючих громад, які обмежують їхні можливості та змушують обирати стратегії виживання, а не розвитку;

динамічний характер – соціальний примус не є статичним, змінюється з часом, трансформуючись від гострих форм (наприклад, бюрократичні перепони при реєстрації) до хронічних (системна дискримінація на ринку праці);

багаторівневість – примус діє одночасно на кількох рівнях: макрорівень формалізує недосконале законодавство, загальнонаціональні стереотипи; мезорівень вказує на політику місцевих органів влади, практики місцевих роботодавців; мікрорівень включає повсякденні взаємодії з сусідами, посадовцями, колегами.

Аналіз таблиці 1.5 дозволяє конкретизувати окремі поняття. Так, маємо вказати, що по-перше, *державний (інституційний) примус* фокусується не лише на державі як захиснику, а і як джерелі тиску, через формалізовані та неформалізовані норми. Зокрема, явні (формалізовані) форми – це бюрократичні бар'єри (складні верифікації, прив'язка виплат до місця проживання, обмеження прав), які ідеально ілюструють, як законодавство та підзаконні акти, навіть з добрими намірами, можуть створювати непереборні перешкоди. Це примус через адміністративні процедури, який змушує ВПО витратити надмірні зусилля на доведення свого права на допомогу.

Натомість, неявні (неформалізовані) форми – це так званий «людський фактор» у діяльності органів влади. Упередженість посадовців, затягування справ, створення атмосфери недовіри, психологічний тягар – це неформальний тиск, який демотивує ВПО звертатися по допомогу та відстоювати свої права. Це формат «примусу через ставлення», який створює психологічний бар'єр між людиною та державою.

По-друге, економічний примус – у експозиції факту, що ВПО виштовхують на узбіччя економічного життя. При цьому теж варто виокремити 1) явні (формалізовані) форми – як пряма, часто незаконна, дискримінація (офіційна відмова в оренді чи роботі, нижча зарплата) демонструють формалізоване виключення ВПО з ринку праці та житла, що змушує їх погоджуватися на будь-які умови. А по-друге, неявні

(неформалізовані) форми – це тиск, що базується на стереотипах, і який дуже важко довести. Так, небажання роботодавців брати на роботу «ненадійних» переселенців, завищення оренди – це ринкові механізми, які примушують ВПО до нестабільної зайнятості та заганяють їх у сектор неформальної економіки.

І, по-третє, соціально-культурний примус, який стосується тиску з боку суспільства та приймаючих ОТГ. Тут явні (формалізовані) форми – це публічні та інституціоналізовані прояви виключення, зокрема, мова ворожнечі від публічних осіб або створення сегрегованих просторів (наприклад, ізольованих модульних містечок) – це формальний тиск, який створює видимі бар'єри між ВПО та місцевими мешканцями, які є громадянами однієї країни. Так само, неявні (неформальні) форми визначені як повсякденний тиск на рівні міжособистісних стосунків. Зокрема, побутові стереотипи («нахлібники»), соціальна ізоляція, уникнення контактів – все це створює вороже соціальне середовище, яке примушує ВПО або замикатися у своїй спільноті, або відмовлятися від власної регіональної ідентичності з метою асиміляції.

Таким чином, центральною тезою SCT-ID є визнання, що примус щодо ВПО не закінчується на акті фізичного переміщення, а трансформується у складну систему інституційних, економічних та соціальних утисків, які діють постійно і вимагають комплексних, чутливих до соціального контексту державних політик. Аналіз цих явних та неявних форм є ключем до розробки дієвих механізмів інтеграції та захисту прав, адже систематичний соціальний примус має глибокі та довгострокові наслідки, що виходять далеко за межі матеріальних труднощів. Ця ситуація підкреслює необхідність цілісного підходу в політиках, спрямованих на підтримку внутрішньо переміщених осіб, щоб вони могли відновити своє життя та інтегруватись у нові громади. Успішна інтеграція вимагає спільної роботи урядів, міжнародних організацій та місцевих спільнот для створення стабільного та підтримуючого середовища.

Вплив соціального примусу на життєдіяльність ВПО

Сфера впливу	Негативні наслідки	Приклади
Правова	Правова апатія та недовіра, втрата віри у здатність держави захистити права; відмова від звернення до суду через переконання у марності цього	ВПО не оскаржує неправомірну відмову у виплатах, вважаючи, що «все одно нічого не доб'ється»
Економічна	Визнання та консервація бідності, вимушена згода на неформальну, нестабільну та низькооплачувану роботу неможливість кар'єрного зростання	Кваліфікований інженер працює вантажником, оскільки не може знайти роботу за фахом через упередження роботодавців
Соціальна	Маргіналізація та вторинне переміщення, соціальна ізоляція, обмеження контактів з приймаючою громадою, вимушений переїзд в інший регіон у пошуках більш сприятливого соціального середовища	Сім'я ВПО переїжджає з одного міста в інше через постійний булінг дітей у школі
Психологічна	Хронічний стрес та вивчена безпорадність, постійне відчуття нестабільності, тривоги та несправедливості; формування переконання у власній нездатності вплинути на своє життя	Людина перестає шукати кращу роботу або житло, очікуючи на чергову відмову

Джерело: узагальнено автором

Отже, теорія соціального примусу (SCT-ID) доводить, що для ефективного публічного управління недостатньо лише реагувати на початкове «виштовхування», адже державна політика та законодавство мають бути спрямовані на системну протидію другій хвилі примусу – соціальному. Ігнорування цих прихованих тисків призводить до створення законів, які, попри добрі наміри, можуть посилювати примус (наприклад, через ускладнення процедур). Кожен елемент соціального виміру сучасної моделі державної політики щодо ВПО є не просто об'єктом дослідження, а й джерелом конкретних сигналів для законодавця та органів виконавчої влади.

Так з позицій феномену соціальної реальності ВПО виживають та інтегруються не лише завдяки державній допомозі, а й, значною мірою, завдяки горизонтальним зв'язкам: допомозі волонтерів, громадських організацій, земляцтв, релігійних громад та новостворених спільнот. Ці мережі є потужним ресурсом стійкості, що знижує навантаження на державний бюджет і сприяє швидшій адаптації.

Тому, для імплікації правотворення у сфері ВПО національне законодавство має перейти від моделі «держава – індивід» до моделі «держава – спільнота», й на заміну розгляду кожного ВПО як ізольованого отримувача допомоги, правові акти повинні: 1) інституціоналізувати підтримку громадського сектору, створювати прозорі механізми державного фінансування та замовлення соціальних послуг у профільних ГО; 2) стимулювати створення громадських центрів для ВПО, розробляти нормативну базу для надання приміщень, ресурсів та юридичної підтримки таким центрам, які стають осередками соціального капіталу, законодавчо визнати роль волонтерської діяльності у сфері підтримки ВПО, надаючи волонтерам більші гарантії та пільги.

При цьому соціальна реальність вказує, що процес інтеграції є неоднорідним, адже састина ВПО прагне якнайшвидше асимілюватися в приймаючих громадах, інша зберігає тісні зв'язки з покинутим регіоном і планує повернення. Водночас настрої в приймаючих громадах коливаються від емпатії та солідарності до «втоми від допомоги» та конкуренції за ресурси. Очевидно, що варто переходити до імплікації для правотворення, коли правотворення має бути диференційованим та гнучким, оскільки універсальні, «однакові для всіх» закони є неефективними. Саме тому актуалізується розробка варіативних правових пакетів, так як законодавство має передбачати різні набори інструментів для різних груп ВПО (наприклад, програма підтримки для тих, хто інтегрується на новому місці, та окрема програма для тих, хто очікує на повернення). Варто також обов'язково передбачити оцінку соціального впливу, адже будь-який законопроект, що стосується ВПО, повинен проходити обов'язкову експертизу на предмет його впливу на соціальну згуртованість та потенційні конфлікти у громадах. Крім того, слід врахувати особливості правового регулювання інформаційної політики, адже закони мають не лише надавати допомогу, а й передбачати обов'язковий комунікаційний супровід для роз'яснення їхньої мети, що запобігає поширенню стереотипів та дезінформації. З точки зору нашої дослідницької

платформи, варто реалізувати перехід від соціального аналізу до формату правотворення.

Таблиця 1.7

Характеристики переходу від соціального аналізу до формату правотворення

Соціальний чинник	Імплікація для правотворення	Формат правотворення
Соціальний капітал та мережі підтримки	Потреба у визнанні та посиленні ролі громадського сектору та місцевих спільнот	Партнерське правотворення: Розробка законів у тісній співпраці з ГО, делегування частини повноважень з надання послуг на місцевий рівень (принцип субсидіарності)
Інтеграційні траєкторії та громадська думка	Необхідність ухвалення гнучких, обґрунтованих рішень, що враховують різноманітність потреб та соціальні наслідки	Доказове правотворення (Evidence-based): Ухвалення законів на основі даних соціологічного моніторингу, аналізу даних та обов'язкової оцінки соціального впливу
Партисипативні практики та міжгрупова взаємодія	Вимога щодо залучення ВПО до процесу ухвалення рішень для забезпечення їхньої легітимності та релевантності	Партисипативне правотворення: Впровадження обов'язкових інклюзивних консультацій, громадських слухань, створення постійно діючих рад ВПО
Динамічність та непередбачуваність ситуації	Потреба у законах, що можуть швидко адаптуватися до нових викликів (нові хвилі переміщення, зміна потреб)	Адаптивне правотворення: Застосування «рамкових» законів, які визначають загальні принципи, та делегування повноважень уряду для оперативного реагування; впровадження пілотних проєктів та механізмів регулярного перегляду політик

Джерело: розроблено автором

Аналіз соціальних чинників у межах авторської концептуальної моделі доводить, що ефективне правотворення у сфері життєдіяльності ВПО це не стільки написання ідеальних юридичних формулювань, скільки побудова інклюзивного та чутливого процесу соціальної адаптації. Суспільно-значимий формат правотворення являє собою такий формат, де закон є результатом суспільного діалогу, спирається на реальні дані та враховує людські долі. Ігнорування соціального контексту спрямовує державну політику на формалізм та неефективність. Натомість, інтеграція соціального аналізу в кожен етап правотворчого циклу, від ідентифікації проблеми до моніторингу

виконання є ключовою умовою для побудови стійкої, справедливої та людиноцентричної системи публічного управління.

1.3. Соціальна спрямованість концептуалізації правових аспектів публічного управління у сфері життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб

У межах запропонованої концептуальної моделі життєдіяльності ВПО, соціальний вимір виступає не просто одним із компонентів, а тим середовищем, у якому правові норми або набувають змісту, стають дієвими інструментами, або залишаються лише декларативними. Традиційний підхід до правотворення часто розглядає нормативно-правовий акт (наприклад, Закон України) як технічний інструмент, що приймається на найвищому рівні і узагальнено. Проте у випадку з внутрішнім переміщенням, де йдеться про долі мільйонів людей та глибоку соціальну трансформацію, такий підхід є неефективним і навіть небезпечним.

Це обґрунтування розкриває, як системний аналіз соціальних чинників життєдіяльності ВПО стає фундаментом для формування суспільно-значимих форматів правотворення. Ключова теза полягає в тому, що закон має не лише регулювати соціальні процеси, а й виростати з них, враховуючи людські зв'язки, громадські настрої та реальні потреби. Такий підхід, який можна назвати соціально-орієнтованим правотворенням, є єдиним шляхом до створення легітимних, стійких та ефективних рішень.

Проблема внутрішнього переміщення в Україні, що за масштабом та складністю є безпрецедентною для сучасної Європи – і можливо для всієї світової історії, висуває фундаментальний виклик до системи публічного управління та національного правотворення. Традиційні підходи, що розглядають право як набір формальних норм, а управління як механічний процес їх виконання, виявляються недостатніми, адже такі підходи ігнорують ключовий елемент – соціальну реальність, у якій живуть, взаємодіють та

долають труднощі мільйони внутрішньо переміщених осіб. Більше того, такий підхід не враховує поняття соціальної легітимності права – суспільно значимого феномену, у межах якого закон не просто є чинним, а й сприймається громадянами як справедливий, релевантний та вартий довіри.

Саме тому важливо обґрунтувати соціальну спрямованість концептуалізації правових аспектів публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО. Ключова теза полягає в тому, що ефективне, справедливе та резильєнтне правове регулювання можливе лише за умови, що воно з глибокого розуміння соціальних процесів, потреб та бар'єрів, з якими стикаються ВПО. Такий підхід перетворює право з інструменту контролю та розподілу на інструмент соціальної інтеграції, розширення можливостей та зміцнення суспільної стійкості.

Концепція соціальної спрямованості не є абстрактною ідеєю, а ґрунтується на фундаментальних принципах сучасного публічного управління, які визнані як на міжнародному рівні (зокрема, принципи «належного врядування» ОЕСР), так і в національному законодавстві. Розгляд правових аспектів життєзабезпечення ВПО через призму цих принципів дозволяє перейти від формально-бюрократичної до людиноцентричної, соціально-чутливої моделі. Ця модель підкреслює важливість активного залучення всіх зацікавлених сторін, включаючи самих ВПО, до процесу прийняття рішень, що, в свою чергу, сприяє створенню більш ефективних і стійких політик. Залучення громади та партнерів на місцях може забезпечити адаптацію політик до специфічних соціальних, економічних та культурних умов, в яких проживають ВПО. У результаті, це не лише підвищує ефективність програм, але й зміцнює довіру між державою та населенням, що є критично важливим для стабільності та соціального миру (таблиця 1.8).

Інтерпретація публічно-управлінських принципів у контексті політики
щодо ВПО

Класичний принцип ПУ	Соціально-спрямована інтерпретація принципу у контексті ВПО
Верховенство права	Це не лише законність (формальне дотримання процедур), а й правова визначеність та справедливість. Для ВПО це означає, що правові норми мають бути чіткими, доступними для розуміння та спрямованими на реальний захист їх прав, а не на створення бюрократичних перепон
Людиноцентризм	Державні органи та їхні послуги існують для людини, а не навпаки. Цей принцип вимагає проектування всіх політик та процедур (від отримання довідки до компенсації за житло) на основі реального досвіду та потреб ВПО, мінімізуючи їхні зусилля та стрес.
Субсидіарність	Рішення мають ухвалюватися на найнижчому ефективному рівні — якомога ближче до людей. Це означає децентралізацію повноважень та ресурсів на рівень місцевих громад, які найкраще розуміють соціальний контекст та можуть розробити гнучкі інтеграційні програми.
Соціальна справедливість та інклюзивність	Визнання того, що ВПО є вразливою групою, яка зазнає не лише економічних, а й глибоких соціальних втрат (втрата дому, спільноти, соціального капіталу). Це вимагає не формальної рівності, а позитивних дій з боку держави для вирівнювання стартових умов.
Ефективність та результативність	Результатом державної політики має бути не кількість виданих довідок чи виплачених коштів, а реальний соціальний ефект: успішна інтеграція, економічна самостійність ВПО та зміцнення соціальної згуртованості в громадах.
Прозорість та підзвітність	Всі критерії надання допомоги, процедури верифікації та причини відмов мають бути абсолютно прозорими. Це є ключовою умовою для побудови соціальної довіри між ВПО та державою, а також для запобігання корупції та упередженості.

Джерело: досліджено автором

Отже, очевидно, що соціальна спрямованість – це не альтернатива, а необхідна умова для реалізації сучасного, демократичного публічного управління. При цьому варто вказати на неефективність патерналістсько-бюрократичної моделі, що і породжує соціальний примус, адже власне перша реакція держави на масове переміщення у 2014 році, а почасти й після 2022 року, базувалася на патерналістсько-бюрократичній моделі. Її основними рисами варто визначити: 1) об’єктивізація ВПО, коли переміщені особи розглядаються як пасивні об’єкти допомоги, а не як активні суб’єкти з

власними стратегіями та унікальним досвідом. Саме тому і сформувалась політика «для ВПО», проте «без ВПО». До того ж, на перший погляд універсалізм рішень як застосування єдиних, стандартизованих процедур та виплат без урахування регіональних, вікових, гендерних та професійних відмінностей виявився неефективним. Адже такий підхід ігнорує той факт, що потреби ВПО є абсолютно різним у різних представників цієї соціальної групи. Ігнорування неформальних мереж підтримки, соціального капіталу, психологічного стану та динаміки відносин у приймаючих громадах призвела до того, що держава «не бачить» величезний ресурс волонтерських та громадських ініціатив, а отже, не може ефективно з ними співпрацювати.

Така модель неминуче породжує негативні соціальні наслідки: вона створює вивчену безпорадність та залежність від держави, посилює відчуття втрати контролю над власним життям, провокує конфлікти за ресурси та, як показано в «Теорії соціального примусу», стає джерелом інституційного та бюрократичного тиску, що поглиблює соціальне виключення. Щоб продемонструвати, чому формально-рівний підхід є соціально несправедливим, варто порівняти досвід ВПО та осіб, що не є ВПО, в однакових кризових ситуаціях. Цей аналіз розкриває додаткові шари вразливості та примусу, з якими стикаються саме переміщені особи (таблиця 1.9).

Таблиця 1.9

Порівняльний аналіз впливу кризових ситуацій на соціальні групи

Сфера / Ситуація	Особа, яка не є ВПО	Внутрішньо переміщена особа (ВПО)	Ключова соціальна відмінність
Втрата житла	Втрата майна внаслідок пожежі, стихійного лиха. Є доступ до місця, документів, можливість взаємодії зі страховими компаніями та місцевою владою	Втрата майна внаслідок бойових дій. Немає фізичного доступу до житла та майна, документи часто втрачені, місцева влада в окупації. Процес компенсації ускладнений	Розрив зв'язку з місцем походження: Неможливість фізично контролювати ситуацію та доводити свої права. Системна перешкода

Продовження таблиці 1.9

Сфера Ситуація /	Особа, яка не є ВПО	Внутрішньо переміщена особа (ВПО)	Ключова соціальна відмінність
Пошук роботи	Переїзд до нового міста за власним бажанням, пошук роботи на загальному ринку праці. Спирається на існуючі професійні контакти та репутацію	Вимушений переїзд. Пошук роботи в умовах стресу, з обмеженими ресурсами. Стикається зі стереотипами роботодавців, відсутністю місцевих професійних мереж	Втрата соціального капіталу: Відсутність неформальних зв'язків та довіри, що є критично важливими на ринку праці. Соціальний примус
Доступ до публічних послуг	Звернення до ЦНАП за місцем проживання для вирішення стандартних питань (паспорт, реєстрація)	Необхідність підтверджувати свій статус, проходити верифікації, взаємодіяти з кількома відомствами. Часто стикається з браком даних у реєстрах	Додатковий шар бюрократії: ВПО змушена витратити час та ресурси не на вирішення проблеми, а на доведення свого права на її вирішення. Інституційний примус
Соціальна адаптація	Природний процес інтеграції в нову громаду при добровільному переїзді	Адаптація на тлі психологічної травми, втрати близьких, розриву родинних та дружніх зв'язків. Може стикатися зі стигматизацією та упередженнями	Коллективна та індивідуальна травма – процес інтеграції ускладнений глибокими психологічними наслідками війни та втрати дому

Джерело:: розроблено автором

Представлена таблиця є інструментом концептуального аналізу, що має на меті продемонструвати якісну відмінність у життєвому досвіді внутрішньо переміщених осіб (ВПО) порівняно з іншими громадянами (не-ВПО), які стикаються із формально подібними кризовими ситуаціями. Методологічна сутність таблиці полягає у переході від констатації факту вразливості ВПО до глибокого аналізу структурних та соціальних механізмів, що цю вразливість створюють та поглиблюють. Таблиця операціоналізує центральні положення «Теорії соціального примусу», ілюструючи, як системні, інституційні та соціальні бар'єри трансформують універсальні життєві виклики на унікальний досвід соціального виключення для переміщених осіб. Варто розглянути окремі складники порівняльного аналізу:

Соціальна сфера системи соціального примусу – «Втрата житла». Аналіз у цій сфері розкриває фундаментальну відмінність між втратою майна як особистою трагедією та втратою майна як системною правовою проблемою. Для особи, що не є ВПО, криза (пожежа) є локалізованою. Зберігається її фізичний та юридичний зв'язок із місцем проживання, що дозволяє задіяти стандартні механізми відновлення прав (страхування, звернення до місцевої влади). Для ВПО ж втрата житла внаслідок бойових дій означає розрив зв'язку з місцем походження як ключову соціальну відмінність. Цей розрив є не лише емоційним, а й функціональним, адже він унеможлиблює доступ, верифікацію власності та взаємодію з легітимними органами влади. Таким чином, особиста криза трансформується на системну перешкоду, що вимагає не стандартних, а спеціалізованих правових режимів (компенсація, реституція).

Сфера «Пошук роботи»: Тут порівняння ілюструє критичну роль соціального капіталу в економічній інтеграції людини у соціумі. Особа, що не є ВПО, при добровільному переїзді зберігає та використовує накопичений соціальний капітал: професійні зв'язки, репутацію, рекомендації. Натомість, для ВПО вимушене переміщення означає повну або часткову втрату такого капіталу. Саме цей вакуум заповнюється стереотипами та упередженнями з боку роботодавців, що створює соціальний примус – ВПО змушені погоджуватися на нестабільну, низькооплачувану зайнятість незалежно від їх кваліфікації. Таким чином, ринок праці для них функціонує за іншими, дискримінаційними правилами.

Сфера «Доступ до публічних послуг» аналізує, як формально рівний доступ до послуг на практиці стає нерівним, адже для не-ВПО взаємодія з державою є переважно стандартною та лінійною. Для ВПО цей процес ускладнюється додатковим тиском бюрократії, пов'язаним із необхідністю постійного підтвердження свого статусу. Ця вимога є проявом інституціонального примусу, коли держава не спрощує доступ до прав, а покладає на вразливу особу додатковий тягар доведення як соціального статусу, так і фактично власного громадського права. Це не лише

адміністративна незручність, а механізм, що виснажує ресурси ВПО та підриває довіру до державних інституцій.

Сфера «Соціальна адаптація» дозволяє акцентувати на якісній відмінності між інтеграцією та адаптацією на тлі психологічної травми. Інтеграція при добровільному переїзді є природним процесом. Для ВПО ж процес адаптації обтяжений глибокими психологічними наслідками війни, колективною та індивідуальною травмою. Цей фактор кардинально змінює сам характер соціальної взаємодії, ускладнюючи встановлення довіри та нових зв'язків. У поєднанні зі стигматизацією з боку частини приймаючої громади, це створює ризик не інтеграції, а соціальної ізоляції та маргіналізації.

Таким чином, не є доцільним застосовувати формально-рівний підхід в публічному управлінні щодо ВПО, адже за однаковими життєвими ситуаціями приховані принципово різні соціальні реальності, що зумовлені розривом зв'язків, втратою соціального капіталу, інституційним примусом та психологічною травмою. Це, своєю чергою, підтверджує концептуалізацію правових аспектів життєзабезпечення ВПО, яке має бути невід'ємно соціально-спрямованим, враховувати ці унікальні бар'єри та розробляти спеціалізовані, чутливі до контексту механізми для їх подолання. Ключовим аспектом є усвідомлення того, що кожен ВПО має свої індивідуальні потреби та контекст, які вимагають персоналізованого підходу, для чого важливо проводити детальні оцінки та аналізи на рівні громади. Для забезпечення успішної інтеграції та реінтеграції, державні політики повинні активно враховувати соціальні, культурні та економічні умови, в яких живуть ВПО, щоб уникнути подальшого маргіналізації. Лише шляхом такого гнучкого та контекстуального підходу можливо створити сприятливе середовище для сталого розвитку та соціальної згуртованості, яке формуватиме основу для активного участі ВПО у житті суспільства.

На основі аналізу соціальних чинників, можна визначити чотири ключові формати правотворення, які забезпечують його суспільну значимість та ефективність (таблиця 1.10).

Таблиця 1.10

Траєкторія реформування правотворення на основі соціального аналізу

Соціальний чинник	Імплікація для правотворення	Формат правотворення
Соціальний капітал та мережі підтримки	Потреба у визнанні та посиленні ролі громадського сектору та місцевих спільнот.	Партнерське правотворення: Розробка законів у тісній співпраці з ГО, делегування частини повноважень з надання послуг на місцевий рівень (принцип субсидіарності)
Інтеграційні траєкторії та громадська думка	Необхідність ухвалення гнучких, обґрунтованих рішень, що враховують різноманітність потреб та соціальні наслідки	Доказове правотворення (Evidence-based): Ухвалення законів на основі даних соціологічного моніторингу, аналізу даних та обов'язкової оцінки соціального впливу
Партисипативні практики та міжгрупова взаємодія	Вимога щодо залучення ВПО до процесу ухвалення рішень для забезпечення їхньої легітимності та релевантності	Партисипативне правотворення: Впровадження обов'язкових інклюзивних консультацій, громадських слухань, створення постійно діючих рад ВПО
Динамічність та непередбачуваність ситуації	Потреба у законах, що можуть швидко адаптуватися до нових викликів (нові хвилі переміщення, зміна потреб)	Адаптивне правотворення: Застосування «рамкових» законів, які визначають загальні принципи, та делегування повноважень уряду для оперативного реагування; впровадження пілотних проєктів та механізмів регулярного перегляду політик

Джерело: розроблено автором

Аналіз соціальних чинників у межах авторської концептуальної моделі дослідження доводить, що ефективне правотворення у сфері життєдіяльності ВПО не просто написання ідеальних юридичних формулювань у вигляді законодавчих актів, а побудова інклюзивного та чутливого процесу. Соціально-значимий формат правотворення – це такий управлінський механізм, де закон є результатом суспільного діалогу, спирається на реальні дані та враховує людські долі. Ігнорування соціального контексту прирікає державну політику на формалізм та неефективність. Натомість, інтеграція соціального аналізу в кожен етап правотворчого циклу, від ідентифікації проблеми до моніторингу виконання, є ключовою умовою для побудови стійкої, справедливої та людиноцентричної системи публічного управління

Соціальні чинники життєдіяльності у межах авторської концептуальної моделі життєдіяльності ВПО з позицій формування суспільно-значимих форматів правотворення варто визначити у такому обсязі:

1. Здоров'я та психосоціальна підтримка: 1.1) доступ до медичних послуг через інтеграцію ВПО до системи охорони здоров'я; електронна медицина; мобільні клініки; 1.2) епідеміологічні аспекти впливу переміщення на структуру захворюваності; інфекційний контроль; вакцинація; 1.3) психічне здоров'я (поширеність ПТСР, тривожних і депресивних розладів, національна система психологічної допомоги); 1.4) психосоціальні інтервенції (масштабовані моделі підтримки, групова терапія, терапевтичні спільноти; резилієнс-орієнтовані підходи; 1.5) травмоінформований підхід (адаптація соціальних і освітніх сервісів, навчання спеціалістів, системні рішення; 1.6) довгострокові наслідки для здоров'я (хронічні стани, психосоматика, вплив стресу на імунітет, генераційні ефекти); 1.7) реабілітаційні послуги (фізична реабілітація, відновлення поранених і травмованих ВПО, доступність реабілітаційної інфраструктури); 1.8) системи профілактики (програми промоції здоров'я, скринінги, превентивна медицина в умовах обмежених ресурсів.

2. Освіта і розвиток людського капіталу: 2.1) континуїтет освітніх траєкторій (адаптація дітей до нових шкіл; визнання попередніх результатів навчання; механізми швидкої інтеграції), 2.2) цифрові освітні рішення (дистанційна та змішана освіта, цифрові платформи, віртуальні школи та університети), 2.3) інклюзивна освіта для особливих груп (діти з інвалідністю; соціально вразливі діти, обдаровані діти ВПО); 2.4) професійна та вища освіта (переміщені заклади, інтеграція студентів, адаптація програм, дуальна освіта); 2.5) освіта дорослих: програми перекваліфікації; неформальна освіта; розвиток цифрових навичок; 2.6) соціально-емоційне навчання (адаптаційні програми, розвиток резилієнтності, психологічна підтримка в освітньому середовищі); 2.7) інноваційні освітні практики (STEM-освіта для ВПО, міжкультурна освіта, проєктне навчання, менторські програми).

3. Гендерний і віковий вимір уразливості: 3.1) гендерні аспекти переміщення (специфічні ризики для жінок, зміна гендерних ролей, економічне становище жінок-ВПО); 3.2) материнство в умовах переміщення (репродуктивне здоров'я, підтримка вагітних і породіль, програми раннього розвитку); 3.3) проблеми дітей ВПО (психологічна адаптація; освітні потреби; дитяча бідність; сирітство; діти без супроводу); 3.4) літні люди серед ВПО: доступ до медичної та соціальної допомоги; ізоляція; цифрова грамотність; міжгенераційна підтримка; 3.5) особи з інвалідністю (доступність середовища та послуг, спеціалізована підтримка, працевлаштування); 3.6) багатодітні сім'ї (специфічні виклики, системи підтримки, житлові рішення, доступ до освіти та охорони здоров'я); 3.7) адаптація сервісів під особливі потреби (універсальний дизайн, персоналізована допомога, case management).

4. Соціальна безпека і захист: 4.1) протидія насильству (домашнє та гендерно зумовлене насильство серед ВПО, системи раннього виявлення, кризові центри); 4.2) боротьба з торгівлею людьми (ідентифікація ризиків; превентивні програми, реінтеграція постраждалих); 4.3) безпекові протоколи в громадах (оцінка ризиків, інформування, координація з правоохоронними органами; 4.4) інформаційна безпека (протидія дезінформації; медіаграмотність, кібербезпека персональних даних ВПО); 4.5) безпека дітей (захист від насильства та експлуатації; безпечні простори; психологічна безпека в школах); 4.6) мінна безпека (інформування та навчання ВПО при поверненні на деокуповані території; картування ризиків); 4.7) доступ до правосуддя (захист прав постраждалих, юридичний супровід, компенсаційні механізми); практики резилієнтності громад (колективні системи безпеки, взаємодопомога, громадські патрулі, координація в надзвичайних ситуаціях).

Попередній аналіз, зокрема порівняння досвіду ВПО та не-ВПО в однакових кризових ситуаціях, наочно продемонстрував системний характер бар'єрів, з якими стикаються переміщені особи. «Теорія суспільного примусу в динаміці внутрішнього переміщення» (SCT-ID) надала теоретичну рамку для розуміння цих бар'єрів, класифікувавши їх як інституційний, економічний та

соціально-культурний примус. Разом з тим, система публічного управління потребує не лише констатації проблеми, а й практичного інструментарію для її вирішення, адже традиційна, реактивна та бюрократична модель адміністрування виявилася неспроможною протидіяти цим формам примусу, а подекуди й сама ставала їхнім джерелом.

Нами пропонується модель проактивного соціального супроводу та антикризового адміністрування (МПСС-АА) як практико-орієнтована модель, що має на меті не просто «надавати послуги» ВПО, а системно протидіяти механізмам соціального примусу, відновлювати суб'єктність переміщених осіб та сприяти їхній повноцінній соціальній та економічній інтеграції.

Модель МПСС-АА є прямим практичним втіленням висновків з SCT-ID. Якщо сучасна теорія публічного управління просто характеризує ситуацію, то модель формує алгоритм дії, і базується на чотирьох ключових принципах, що є антитезою до патерналістсько-бюрократичного підходу.

Перший принцип (початковий імпульс) – проактивності, коли державні органи не чекають на звернення ВПО, а випереджають їх потреби, використовують аналіз даних для прогнозування проблем та пропонують рішення до виникнення кризи;

Другий принцип (інструмент реалізації) – соціального супроводу замість бюрократичного контролю, що фокусується не лише на перевірці документів та верифікації на супровід людини чи родини, а перш за все - на допомозі у складанні індивідуального інтеграційного плану та навігацію у складній системі послуг.

Третій принцип (зміст та мета) – інвестування в людський капітал замість пасивних виплат, передбачає, що пріоритетом стає не підтримка залежності через виплати, а інвестування в освіту, перекваліфікацію, підприємництво та психосоціальну стійкість ВПО.

Четвертий принцип – принцип міжвідомчої інтеграції замість відомчої ізоляції, адже проблеми ВПО є комплексними і не можуть бути вирішені силами одного міністерства. Модель передбачає створення інтегрованих

сервісів та спільних протоколів дій між різними органами влади та громадським сектором.

Інтеграція цих чотирьох принципів створює синергетичний ефект: проактивність дає дані для випередження проблем, соціальний супровід перетворює ці дані на індивідуальні плани, інвестиції в людський капітал наповнюють ці плани змістом, що веде до самостійності, а міжвідомча інтеграція створює інфраструктуру, яка робить усе це можливим. Разом вони формують модель управління, що системно протидіє суспільному примусу та перетворює ВПО з об'єкта допомоги на суб'єкта розвитку. Модель складається з трьох взаємопов'язаних блоків, кожен з яких спрямований на нейтралізацію відповідної форми суспільного примусу.

Перший блок містить аналіз потреб ВПО, що дозволяє чітко ідентифікувати основні бар'єри їх інтеграції та визначити пріоритетні напрямки втручання.

Другий блок фокусується на розробці індивідуалізованих стратегій, які враховують соціальні та економічні факти, щоб забезпечити адаптивність і стійкість у процесі реінтеграції.

Третій блок забезпечує міжвідомчу координацію, сприяючи інтеграції ресурсів і зусиль, що підвищує ефективність реалізації політик та програм, відповідно до потреб ВПО. Системна реалізація цієї моделі веде до покращення якості життя ВПО, забезпечуючи їм можливості для участі в економічному та соціальному житті. Завдяки єдності зусиль промисловості, урядів і неурядових організацій, ця модель може стати основою для стійкого розвитку спільнот, що постраждали від внутрішніх конфліктів та переміщення (таблиця 1.11).

Таблиця 1.11

Структурні компоненти моделі МПСС-АА

Компонент моделі	Цільова форма примусу (за SCT-ID)	Ключові механізми реалізації
1. Антикризове інституційне адміністрування	Державний (інституційний) примус	«Єдине вікно для ВПО» – створення інтегрованих центрів або цифрових платформ, де ВПО можуть отримати весь комплекс послуг (реєстрація, житло, соцзахист, зайнятість) за одним зверненням. <i>Кейс-менеджмент</i> – закріплення за кожною ВПО або родиною соціального менеджера, який супроводжує їх на шляху інтеграції. <i>Проактивна комунікація</i> – автоматичне інформування ВПО про доступні програми та послуги через «Дію» або інші канали
2. Економічне розширення можливостей	Економічний примус	1) <i>Ваучери на перекваліфікацію</i> - надання ВПО ваучерів для оплати освітніх курсів, що відповідають потребам регіонального ринку праці. 2) <i>центри підтримки підприємництва ВПО</i> – надання мікрогрантів, бізнес-консультацій та юридичного супроводу для започаткування власної справи. 3) <i>програми стимулювання роботодавців</i> , надання податкових пільг або компенсацій підприємствам, що працевлаштовують ВПО
3. Сприяння соціальній згуртованості	Соціально-культурний примус	1) <i>Фонди спільних ініціатив</i> - фінансування на конкурсній основі проєктів, які реалізуються спільно ВПО та членами приймаючої громади, 2) <i>медіація та діалогові платформи</i> – створення на місцевому рівні служб медіації для вирішення побутових конфліктів та непорозумінь; 3) <i>загальнонаціональні інформаційні кампанії</i> – проведення кампаній, спрямованих на боротьбу зі стереотипами та роз'яснення внеску ВПО у розвиток громад

Джерело: розроблено автором

Антикризове інституційне адміністрування спрямоване на мінімізацію інституційного примусу. Його головна мета – знизити транзакційні витрати (час, зусилля, психологічний стрес) для ВПО при взаємодії з державним апаратом. Замість того, щоб змушувати людину витратити час на бюрократичні процедури, держава через інтегровані сервіси та персоналізований супровід сама вибудовує шлях до вирішення її проблем. Антикризове інституційне адміністрування об'єднує механізми, спрямовані на докорінну зміну парадигми взаємодії між державою та ВПО – від бюрократичного контролю до сервісного, людиноцентричного підходу.

Економічне розширення можливостей націлене на подолання економічного примусу, як наслідок – не просто надати фінансову підтримку для виживання, а інвестувати в людський капітал та створити сприятливі умови для самореалізації. Це стратегічний підхід, що розглядає ВПО як ресурс для розвитку регіональних економік, а не як навантаження на соціальну систему. Такий підхід включає інструменти, що мають на меті перетворити ВПО з пасивних отримувачів допомоги на активних економічних суб'єктів.

Модель МПСС-АА дозволяє трансформувати підхід до адміністрування на операційному рівні, протидіяти конкретним проявам соціального примусу (таблиця 1.12).

Таблиця 1.12

Застосування моделі МПСС-АА для подолання соціального примусу

Форма суспільного примусу (за SCT-ID)	Традиційна бюрократична реакція	Інтервенція за моделлю МПСС-АА	Очікуваний результат / КРІ
<i>Інституційний:</i> складні процедури верифікації	Посилення контролю, вимоги додаткових довідок	Впровадження цифрової верифікації на основі даних з реєстрів; перехід до вибіркового перевірочного за ризик-орієнтованим підходом	Зменшення адміністративного навантаження на ВПО; підвищення рівня довіри до державних органів
<i>Економічний:</i> стереотипи роботодавців	Інформаційні буклети, ярмарки вакансій	Запуск програми часткової компенсації зарплати для підприємств, що наймають ВПО; створення публічного реєстру «дружніх до ВПО» роботодавців	Зростання рівня офіційної зайнятості ВПО, зниження рівня їхньої експлуатації в тіньовому секторі
<i>Соціальний:</i> ізоляція в модульних містечках	Забезпечення базових потреб (світло, вода)	Інтеграція містечок у життя громади через створення на їх базі відкритих громадських просторів, реалізація спільних культурних та освітніх проєктів	Підвищення рівня соціальної взаємодії між ВПО та приймаючою громадою; запобігання формуванню гетто

Джерело: розроблено автором

Після детального аналізу окремих механізмів, що складають модель проактивного соціального супроводу та антикризового адміністрування

(МПСС-АА), виникає потреба у концептуальному узагальненні. Наведена далі таблиця «Стратегічні вектори (головні компоненти) моделі МПСС-АА» є результатом такого узагальнення. Вона синтезує множину практичних механізмів у три ключові, взаємопов'язані вектори, кожен з яких відповідає за нейтралізацію певної форми соціального примусу та відображає фундаментальний зсув у підходах до адміністрування. Це слугує стратегічною картою для правового формату життєзабезпечення ВПО (таблиця 1.13).

Таблиця 1.13

Стратегічні вектори (головні компоненти) моделі МПСС-АА

Стратегічний вектор	Ключова мета	Цільова форма примусу (за SCT-ID)	Інструментарій (приклади з моделі МПСС-АА)
Сервісна трансформація та індивідуалізація	Побудова людиноцентричної, доступної та прозорої системи адміністрування	Державний (інституційний) примус	«Єдине вікно», кейс-менеджмент, проактивні цифрові сервіси
Інвестування в суб'єктність та економічну автономію	Перехід від пасивної підтримки до розширення економічних можливостей та самостійності ВПО	Економічний примус	Ваучери на навчання, гранти для бізнесу, стимулювання роботодавців
Побудова соціальної когезії та довіри	Зміцнення соціальних зв'язків між ВПО та приймаючими громадами, подолання стереотипів	Соціально-культурний примус	Спільні проєкти, медіація конфліктів, інформаційні кампанії

Джерело: розроблено автором

Перший вектор «Сервісна трансформація та індивідуалізація» – є фундаментальною відповіддю на державний (інституційний) примус. Його ключова мета – докорінно змінити саму природу взаємодії між громадянином (ВПО) та державним апаратом. Замість застарілої моделі, де людина змушена долати бюрократичні перепони, щоб довести своє право на допомогу, пропонується сервісна, людиноцентрична система, ключова мета якої – побудова доступного та прозорого адміністрування досягається через три ключові інструменти: «єдине вікно» та цифрові платформи, які руйнують відомчу ізоляцію та спрощують процедури, мінімізують для ВПО транзакційні витрати (час, гроші, нерви). Кейс-менеджмент забезпечує індивідуалізацію

підходу, перетворюючи соціального працівника з контролера на партнера та навігатора, який допомагає скласти унікальний інтеграційний план. Проактивні сервіси змінюють сам момент взаємодії: держава не чекає на прохання, а сама пропонує рішення, спираючись на аналіз даних. Таким чином, цей вектор спрямований на відновлення довіри до державних інституцій та повернення людині відчуття контролю над власним життям.

Другий вектор, «інвестування в суб'єктність та економічну автономію» є прямою протидією економічному примусу, який змушує ВПО погоджуватися на будь-яку зайнятість та консервує їх залежність від соціальних виплат. Ключова мета тут – перехід від пасивної підтримки до активного розширення можливостей. Ця мета досягається через інструменти, що розглядаються не як витрати, а як інвестиції в людський капітал: ваучери на навчання дають змогу адаптувати професійні навички до потреб нового регіонального ринку праці, гранти для бізнесу стимулюють підприємницьку ініціативу, що дозволяє ВПО створювати робочі місця не лише для себе, а й для інших, стимулювання роботодавців допомагає подолати стереотипи та упередження на ринку праці. Стратегічне значення цього вектора полягає у зміні ролі ВПО в економіці з отримувача допомоги на активного учасника, що сприяє економічному зростанню та інноваціям.

Третій вектор – «Побудова соціальної взаємодії та довіри» націлений на подолання найбільш тонкої та складної форми соціального тиску, соціально-культурного примусу, що проявляється у стереотипах, соціальній ізоляції та конфліктах у громадах. Ключова мета полягає у зміцненні соціальних зв'язків та побудова довіри між ВПО та приймаючими громадами. На відміну від перших двох векторів, які працюють переважно з індивідами, цей вектор діє на рівні спільнот та суспільства: спільні проєкти створюють спільний простір для взаємодії та співпраці, руйнуючи уявлення про «своїх» та «чужих», медіація конфліктів пропонує конструктивні шляхи вирішення непорозумінь, запобігаючи їхній ескалації, інформаційні кампанії працюють на макрорівні, формуючи в суспільстві наратив солідарності та взаємоповаги. Цей вектор є

критично важливим для довгострокової стабільності, оскільки він закладає основу для перетворення вимушеного співіснування на свідому та згуртовану громаду.

Висновки до розділу 1

1. У результаті аналізу сучасних глобальних та національних викликів систематизовано першопричини та рушійні сили внутрішнього переміщення в межах концепції «полікризи». Доведено, що феномен ВПО є наслідком не окремих факторів (збройний конфлікт, кліматичні зміни, проекти розвитку), а їх синергетичної взаємодії, що створює каскадні ефекти та посилює вразливість населення. Визначено, що такий підхід вимагає від публічного управління переходу від однофакторного реагування до розробки комплексних, мультикризових стратегій життєзабезпечення, здатних забезпечити стійкість в умовах системної невизначеності.

2. Розроблено та обґрунтовано авторську «Теорію соціального примусу в динаміці внутрішнього переміщення» (SCT-ID), яка концептуалізує досвід ВПО не як одноразовий акт переміщення, а як триваючий процес, що супроводжується другою хвилею примусу – соціальним. Теоретично доведено, що після уникнення прямої загрози ВПО стикаються з комплексом явних (формалізованих) та неявних (неформальних) утисків з боку державних інституцій, економічних механізмів та соціально-культурного середовища. Ця теорія дозволяє змістити науковий фокус з аналізу причин переміщення на дослідження структурних бар'єрів, що перешкоджають інтеграції та обмежують суб'єктність особи вже в приймаючих громадах.

3. Обґрунтовано необхідність соціальної спрямованості концептуалізації правових аспектів публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО. На основі критики патерналістсько-бюрократичної моделі доведено, що формально-рівний підхід є соціально несправедливим, оскільки ігнорує унікальний досвід та додаткові шари вразливості переміщених осіб. Визначено, що ефективне правотворення має базуватися на

принципах людської гідності, партисипативності, контекстуальної чутливості та соціальної когезії, що передбачає перехід до партнерських, доказових, партисипативних та адаптивних форматів розробки державної політики.

4. Розроблено практико-орієнтовану «Модель проактивного соціального супроводу та антикризового адміністрування» (МПСС-АА) як інструмент реалізації теорії соціального примусу у сфері публічного управління. Модель базується на чотирьох принципах (проактивність, соціальний супровід, інвестування в людський капітал, міжвідомча інтеграція) та структурована за трьома стратегічними векторами: сервісна трансформація та індивідуалізація, інвестування в суб'єктність та економічну автономію, побудова соціальної когезії та довіри. Запропонована модель є комплексною відповіддю на виявлені форми суспільного примусу та слугує дорожньою картою для реформування системи надання послуг ВПО.

Основні результати дослідження, що наведені у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях галузі знань «Публічне управління і адміністрування, та включені до списку публікацій автора [1;2].

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВПО: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

2.1. Історичний контекст формування сучасного інституту внутрішньо переміщених осіб: світовий досвід

У розділі 1 нами розроблено авторську «Теорію суспільного примусу» (SCT-ID), яка діагностує приховані інституційні, економічні та соціально-культурні фактори, та запропоновано «Модель проактивного соціального супроводу та антикризового адміністрування» (МПСС-АА) як концептуальну відповідь на ці виклики. Таким чином, було закладено теоретичний фундамент та визначено філософію нової, соціально-спрямованої та людиноцентричної державної політики. Однак, розробка теоретичної моделі є лише першим, хоча й критично важливим, кроком. Для того, щоб запропоновані принципи проактивності, соціального супроводу та інвестування в людський капітал перетворилися з концептуальних ідей на дієву державну політику, необхідне створення відповідного інструментарію. Це вимагає переходу від теоретичного обґрунтування до аналізу конкретних публічно-правових механізмів, які є провідниками державної волі та основою для практичної реалізації будь-якої стратегії.

Саме тому важливо дослідити теоретико-методологічні засади формування публічно-правових механізмів формування і реалізації державної політики щодо ВПО, а саме – як на практиці формується та реалізується ця політика, які правові та адміністративні інструменти використовуються для цього, та наскільки вони відповідають принципам, обґрунтованим у попередньому розділі. Для досягнення цієї мети важливо провести комплексний аналіз національного та зарубіжного досвіду, що дозволить ідентифікувати найкращі практики, виявити системні прогалини в

українському законодавстві та адміністративній практиці, та, зрештою, сформулювати науково обґрунтовані рекомендації для розробки більш ефективних публічно-правових механізмів захисту та інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Центральним елементом будь-якої державної політики є чітке визначення її об'єкта. В українському та міжнародному праві на даний час поняття ВПО має чітко окреслені характеристики. Основним документом, що визначає статус ВПО в Україні, є Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Стаття 1 цього закону дає таке визначення: «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» [63].

Це визначення містить кілька ключових елементів:

- 1) суб'єкт – широке коло осіб, що легально проживають в Україні;
- 2) дія – у даному випадку вимушене залишення постійного місця проживання;
- 3) причини – чіткий перелік форс-мажорних обставин, що включають як наслідки збройної агресії, так і інші загрози.

Публічно-правовий механізм у контексті цього дослідження розглядається як інтегрована система правових норм, інституційних структур, адміністративних процедур, фінансових інструментів та інформаційних потоків, що в сукупності забезпечують формування та реалізацію державної політики щодо ВПО. Це не просто сукупність законів, а динамічна система, «операційна система» держави, яка має бути здатною ефективно протидіяти формам суспільного примусу та втілювати принципи моделі МПСС-АА.

Мета цього розділу полягає у дослідженні, як на практиці формується та реалізується ця політика, які правові та адміністративні інструменти використовуються для цього, та наскільки вони відповідають принципам, обґрунтованим у попередньому розділі. Для досягнення цієї мети буде проведено комплексний аналіз національного та зарубіжного досвіду. Аналіз національного досвіду, здійснений у 1 розділі, дозволив простежити еволюцію української політики щодо ВПО, ідентифікувати її сильні сторони та, що більш важливо, виявити системні прогалини, де публічно-правові механізми дають збій або навіть самі стають джерелом інституційного примусу. Аналіз зарубіжного досвіду (зокрема, країн, що пройшли через тривалі конфлікти та масштабні переміщення) є необхідним не для копіювання, а для вивчення альтернативних моделей та найкращих практик, які можуть бути адаптовані до українського контексту.

Водночас, для повного розуміння сучасних викликів та інституційних реакцій необхідно вийти за межі аналізу лише поточної ситуації та звернутися до історичного досвіду. Феномен вимушеного переміщення не є новим для України. Історична пам'ять нації обтяжена травмами радянських депортацій, зокрема геноциду кримськотатарського народу, насильницьких переселень під час колективізації та індустріалізації, а також евакуації внаслідок Чорнобильської катастрофи. Цей спадок сформував певну інституційну культуру та суспільні установки щодо управління переміщеним населенням, які часто характеризувалися централізацією, патерналізмом та ігноруванням прав людини. Аналіз цього історичного бекграунду є критично важливим для розуміння того, які елементи радянської адміністративної традиції були подолані в сучасній політиці щодо ВПО, а які, можливо, продовжують існувати у вигляді прихованих інституційних практик.

Для структурування цього комплексного аналізу доцільно декомпонувати публічно-правовий механізм на п'ять ключових компонентів (таблиця 2.1)

Таблиця 2.1

Аналітичний алгоритм дослідження публічно-правових механізмів
державної політики щодо ВПО

Компонент публічно-правового механізму	Ключові питання для аналізу	Об'єкти аналізу (національний та зарубіжний досвід)
1. Нормативно-правовий	Наскільки законодавство є комплексним, узгодженим та доступним для розуміння? Чи відповідає воно міжнародним стандартам? Чи створюють правові норми додаткові бар'єри, чи спрощують доступ до прав?	Національний: Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», постанови КМУ, відомчі накази. Зарубіжний: Кампальська конвенція, законодавство інших країн
2. Інституційно-організаційний	Наскільки ефективною є координація між центральними та місцевими органами влади, а також з громадським сектором? Яка роль та спроможність ключових ЦОВВ?	Національний: діяльність профільних міністерств, ЦНАПів, Рад з питань ВПО, громадських організацій. Зарубіжний: моделі спеціалізованих агентств, (досвід міжвідомчої координації в країнах ЄС, роль омбудсменів
3. Фінансово-економічний	Наскільки стійкими, прозорими та достатніми є механізми фінансування політики щодо ВПО? Чи стимулюють вони економічну самостійність, чи консервують залежність? Яка роль міжнародної допомоги та приватного сектору?	Національний: аналіз державних бюджетів, програм міжнародної технічної допомоги, грантових програм. Зарубіжний: моделі компенсаційних фондів, програми пільгового кредитування, державно-приватні партнерства
4. Інформаційно-комунікаційний	Наскільки ефективними є державні комунікації з ВПО та приймаючими громадами? Чи існує дієвий механізм зворотного зв'язку? Як держава протидіє дезінформації та мові ворожнечі?	Національний: аналіз роботи порталу та застосунку «Дія», урядових гарячих ліній, комунікаційних кампаній. Зарубіжний: практики залучення громад, антидискримінаційні кампанії, роль медіа у висвітленні проблем ВПО
5. Історико-правовий спадок	Як попередній досвід вимушених переміщень (радянські депортації, Чорнобиль) вплинув на сучасні інституційні реакції та суспільне сприйняття ВПО? Які елементи радянської адміністративної культури збереглися або були подолані?	Національний: аналіз архівних документів, нормативних актів УРСР, досліджень з історичної пам'яті. Порівняння підходів до вимушеного переміщення в радянський період та в сучасній Україні.

Отже, важливо не лише описати існуючі механізми, а провести їх критичний аналіз крізь призму соціально-спрямованого підходу, розробленого в першому розділі, та з урахуванням глибокого історичного контексту. Результатом стане формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації національної моделі публічного управління, що дозволить перейти від ситуативного реагування до побудови стійкої, справедливої та ефективної системи захисту та інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Очевидно, що важливою правовою гарантією є презумпція загальновідомості обставин переміщення. Якщо інформація про збройний конфлікт чи окупацію міститься в офіційних звітах авторитетних міжнародних організацій або щодо них ухвалено рішення уповноваженими державними органами України, такі обставини не потребують індивідуального доведення з боку ВПО.

На міжнародному рівні основним документом є Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення 1998 року. Вони визначають внутрішньо переміщених осіб як: «осіб або групи осіб, які були змушені або зобов'язані покинути свої домівки або місця постійного проживання, зокрема, в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини...». Хоча Керівні принципи не є юридично обов'язковим міжнародним договором, вони мають величезний авторитет і визнані Генеральною Асамблеєю ООН як важлива міжнародна рамка для захисту ВПО, систематизують та інтерпретують існуючі норми міжнародного гуманітарного права та права людини, застосовуючи їх до специфічної ситуації ВПО.

Порівняльний аналіз українського та міжнародного визначень демонструє високий ступінь гармонізації. Український законодавець фактично імплементував міжнародний стандарт у національне право, перетворивши його з рекомендаційної норми на юридично зобов'язуючу. Більше того, українське визначення є навіть ширшим, оскільки прямо включає "надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру". Це свідчить

про стратегічне бачення, адже створена правова база для захисту постраждалих від війни автоматично поширюється і на осіб, переміщених внаслідок, наприклад, руйнування Каховської ГЕС або іншого масштабного лиха, без необхідності ухвалювати нове спеціальне законодавство. Такий підхід перетворює закон з реактивного інструменту на проактивну рамку для управління будь-якими майбутніми кризами переміщення.

Державна політика щодо ВПО спирається на багаторівневу систему нормативно-правових актів, яку можна представити у вигляді ієрархічної структури.

1 рівень – міжнародний рівень (рамковий). Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення задають загальні стандарти та підходи до захисту ВПО на всіх етапах: до, під час та після переміщення;

2 рівень – конституційний рівень. Конституція України, як і конституції інших країн, гарантує фундаментальні права і свободи людини і громадянина, які повною мірою поширюються на ВПО, підкреслюють принцип недискримінації;

3 рівень – законодавчий рівень (фундаментальний). Так, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [63] є центральним елементом усієї системи підтримки ВПО, визначає правовий статус ВПО, їх основні права, свободи та обов'язки, а також повноваження органів державної влади.

4 рівень – імплементаційний рівень – постанови Кабінету Міністрів України, так само як і відповідні правові акти інших країн, деталізують та унормовують конкретні процедури та механізми реалізації державної політики.

5 рівень – стратегічний рівень, що включає довгострокові стратегії, та плани дій, як-от Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року [64].

Аналіз цієї ієрархії виявляє чітку дворівневу модель регулювання: «право» та «механізми». Така модель забезпечує гнучкість, коли національний

уряд може оперативно змінювати розміри допомоги чи критерії надання житла, не втручаючись у фундаментальний закон. Однак це створює і потенційний ризик: права, гарантовані законом, можуть бути обмежені або недостатньо реалізовані, якщо підзаконні механізми є неефективними, бюрократизованими або недофінансованими.

Таблиця 2.2

Ключові нормативно-правові акти у сфері державної політики щодо ВПО

Назва акту	Рівень	Дата прийняття	Ключові положення / Сфера регулювання
Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення	Міжнародний (рамковий)	1998	Визначення ВПО, стандарти захисту на всіх етапах переміщення.
Закон України № 1706-VII [63]	Законодавчий	20.10.2014	Визначення статусу ВПО, основні права та державні гарантії.
Постанова КМУ № 509 [64]	Підзаконний	01.10.2014	Процедура взяття на облік ВПО та видачі довідки.
Постанова КМУ № 332 [65]	Підзаконний	20.03.2022	Порядок та розміри виплати щомісячної допомоги на проживання.
Постанова КМУ № 495 [66]	Підзаконний	29.04.2022	Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО.
Розпорядження КМУ № 312-р [67]	Стратегічний	07.04.2023	Схвалення Стратегії державної політики щодо ВПО до 2025 року.

Джерело: розроблено автором

Очевидно, що саме поняття «державна політика» виходить за межі простого набору законів. Воно охоплює стратегічне бачення, цілі, адміністративні процедури та фундаментальні зобов'язання держави перед своїми громадянами, які опинилися в ситуації внутрішнього переміщення. Самостійний інститут «державна політика щодо ВПО» може бути визначений як комплексний та скоординований набір заходів, що здійснюються державними органами на центральному та місцевому рівнях у співпраці з міжнародними організаціями та громадянським суспільством для ефективного

реагування на виклики внутрішнього переміщення, всебічного захисту прав ВПО та створення умов для пошуку довгострокових рішень.

Разом з тим, формування такої державної політики передбачає наявність чіткого понятійно-категоріального апарату у сфері правового визначення статусу «ВПО». Саме тому необхідно дослідити широкий історичний контекст понять і термінів, які були запроваджені на різних етапах історії.

Деталізація системи категорій і понять щодо «Внутрішньо переміщених осіб» за історичними етапами передбачає визначення головних понять на різних історичних етапах [68].

Античність: 1) Вигнанець / вигнаний, оригінал: лат. *exul* / *exsul*. Зміст цього поняття – особа, вигнана з полісу/громади як покарання чи з політичних причин. Історичними прикладами виступають: римська практика вигнання політичних опонентів у республіканський період, грецький остракізм в Афінах (вигнання з полісу на 10 років). Тут правовий контекст передбачив санкції публічного права, рішення судів/народних зборів. Втім, варто наголосити, що це поняття не тотожне сучасному ВПО, оскільки вигнання могло передбачати залишення території громади, отже, частково перетинається з «адміністративним висланням», але не з категорією ВПО;

2) переселенець (колон) (оригінал: лат. *Colonus*), зміст цього поняття – поселенець на державних/приватних землях, інколи напівзалежний. Римські *coloni* на провінційних землях забезпечували внутрішнє заселення підкорених територій. У правовому контексті встановлювалися приватно-правові та адміністративні норми (фіскальні зобов'язання, прикріплення до землі). З позицій публічно-правового змісту – економічна та адміністративна категорія, а не «вимушене переміщення» у сучасному розумінні. У сучасному розумінні – «поселенець», «колоніст» (без ознаки вимушеності);

3) засланець, каторжник оригінал лат. *damnatus ad metalla* (засуджений до робіт у копальнях), зміст цього поняття – судово-каральне внутрішнє переміщення. Стосувалося відправлення засуджених у віддалені провінції для примусових робіт. У правовому контексті – кримінальні вирoki. Це

примусове переміщення, але не гуманітарна категорія, тобто не співвідноситься з ВПО. У сучасному розумінні – «заслання», «пенітенціарні переміщення».

Разом з тим, варто навести характерні приклади, що максимально наближені до статусу ВПО у сучасному розумінні, хоча і тотожні їм [69].

1. Примусове переселення з метою безпеки (лат. *deportatio* або *translatio*): Ця практика була поширена протягом усього імперського періоду (I-V ст. н.е.). Імператори часто переселяли племена або групи населення (*deportati* або *translati*) з нестабільних кордонів у глибину імперії з метою забезпечення держави, запобігання повстанням та ослаблення потенційних ворогів. *Translatio*, наприклад, був не лише культурною практикою, а й способом управління, одним із аспектів політичної комунікації між центром і периферією в двомовній імперії, але також був пов'язаний з міграцією іншими способами. Отже, це своєрідна подорож; або, принаймні, *Translatio* завжди розвиваються в періоди і в країнах, де фізичні контакти між різними людьми є найважливішими, і пов'язані з мобільністю та комунікацією

2. Заснування колоній (лат. *deductio coloniae*): Цей процес був найбільш активним у період Пізньої Республіки та Ранньої Імперії (II ст. до н.е. – II ст. н.е.). Римських громадян, часто ветеранів легіонів, яких називали колонами (*coloni*), як потім називали і напівзалежних мешканців, примусово або заохочувально переселяли на нові завойовані території для їх романізації, освоєння та зміцнення контролю. Важливо зазначити, що статус цих колонів-легіонерів кардинально відрізнявся від статусу колонів-напівзалежних селян пізньоримського періоду (III-V ст. н.е.). Перші були вільними громадянами, які отримували землю як винагороду і були агентами імперської політики. Другі ж (пізні колони) були юридично прив'язані до землі орендарями (*servi terrae* – «раби землі»), їхнє переміщення було заборонене, а їх статус був спадковим, що є формою економічного, а не політичного примусу.

На перший погляд, ці групи відповідають базовим фізичним критеріям ВПО: їхнє переміщення було примусовим і відбувалося в межах однієї

держави. Однак застосовувати до них сучасний термін «ВПО» є анахронізмом. Ключова відмінність лежить не у фізичному акті переміщення, а в правовому та етичному контексті. Зокрема, по-перше, наявна відсутність парадигми прав людини, адже сучасний статус ВПО нерозривно пов'язаний з ідеєю, що держава має обов'язок захищати права своїх громадян. Внутрішнє переміщення розглядається як наслідок порушення цих прав. У Давньому Римі ж переселення було інструментом імперської влади, а люди – об'єктом управління, а не суб'єктом прав.

По-друге, держава як джерело примусу, а не захисник: У римському випадку держава була ініціатором переселення в рамках своєї політики. У сучасному розумінні статус ВПО виникає тоді, коли держава неспроможна захистити своїх громадян від зовнішньої загрози або сама стає джерелом переслідувань, що активує механізми захисту.

По-третє, відсутність спеціального правового статусу, адже римські переселенці не отримували жодного спеціального статусу, що надавав би їм право на захист чи допомогу. Це було просто виконанням наказу.

У часи Середньовіччя варто виокремити такі групи внутрішнього переміщення [70]:

4) Переміщене населення (як описовий термін). Мова-оригінал: лат. *transmigratio*; інші локальні латинські/народні варіанти Зміст цього поняття – масові рухи населення через війни, епідемії, релігійні конфлікти (описова категорія, не юридична). Історичними прикладами виступають Хрестові походи міжфеодалних війн мешканці переміщувалися у замки/укріплення. Правовим механізмом виступали фрагментарні едикти, міські хартії, церковні настанови з благодійності. Характерною ознакою цього феномену є відсутність уніфікованого статусу; не відрізняються внутрішні/зовнішні.

5) Втікачі (часто – правовий статус, мова-оригінал: пол. *zbiegowie*; також локальні терміни у слов'янських традиціях). Зміст цього поняття – особи, що тікають від феодалного гніту, війни в межах держави, переслідувань за переконання. Прикладами є втечі селян з магнатських володінь у Речі

Посполитій. Правовим контекстом виступають пошукові універсали, реєстри; репресивні заходи за «утікачів», не має гуманітарного визнання; домінує карально-поліцейська логіка, у сучасному розумінні це скоріше «внутрішні мігранти», але без статусу ВПО.

б) Виселенець (вигнаний під час релігійних конфліктів, оригінал: нім. Vertriebene). Змістом поняття є примусове вигнання з територій унаслідок конфесійних/династичних війн. Наприклад, вигнання протестантів/католиків у період Тридцятирічної війни. При цьому варто вказати, що такі вигнання мали прояв і раніше, на території сучасної Іспанії.

Масові виселення на Піренейському півострові під час та після Реконквісти (VIII–XV ст., з наслідками до XVII ст.). У міру того, як християнські королівства відвойовували території у мусульманських правителів, цілі громади євреїв та мусульман зазнавали примусового переміщення. На перший погляд, їх можна вважати аналогами ВПО, оскільки наявним був примусовий характер – рішення про переселення ухвалювалося монархом і було обов'язковим, часто під загрозою смерті або конфіскації майна; мало внутрішній характер, адже переміщення часто відбувалося в межах одного королівства (наприклад, з Гранади в інші частини Кастилії), і нарешті примус застосовувався на основі належності до певної релігійної групи. Проте, як і у випадку з Римом, відмінність полягає у природі та меті примусу, оскільки метою була релігійна та етнічна гомогенізація, натомість сучасна політика щодо ВПО (в теорії) спрямована на захист та інтеграцію. Політика іспанських монархів була спрямована на консолідацію держави на основі єдиної католицької віри. Переселення було інструментом релігійного очищення та зміцнення влади, а не гуманітарною акцією [72].

Очевидною також була відсутність парадигми захисту меншин, оскільки у середньовічному розумінні держава не мала обов'язку захищати релігійні меншини. Навпаки, її обов'язком вважалося «утвердження істинної віри». Виселені групи розглядалися не як громадяни, що потребують захисту, а як іновірці та потенційні вороги. Саме тому досить часто переселення було лише

одним з елементів примусу, поряд з насильницьким хрещенням або повним вигнанням з країни (як у випадку з Альгамбрським едиктом 1492 р. щодо євреїв, що був спрямований на створення нової ідентичності). Це докорінно відрізняється від сучасної моделі, що передбачає пошук довгострокових рішень усередині країни. Правовий контекст передбачав едикти суверенна; розпорядження про виселення, переміщення могло бути як внутрішнім, так і зовнішнім. Варто принагідно зауважити, що аналогічну політику проводили і арабські завойовники, які у пізній період володіння цими землями вимагали від євреїв та християн або навернутися в іслам, або покинути їхні землі. Це призвело до значних міграційних потоків, коли багато християн та євреїв були змушені тікати з півдня Піренейського півострова на північ, у християнські королівства [72].

7) У новий час (XVIII–XIX ст.) ситуація у правовому контексті сильно змінилась, і використовувався більшою мірою термін «депортований» (оригінал: фр. *Déporté*), за змістом – насильно переміщений/висланий державою (часто в межах імперії), зокрема, французькі політичні депортації у добу Револуції/Наполеона; висилки у колонії. Правовий контекст тут закріплювався через державні укази; поліцейсько-адміністративні норми. З позицій правового визначення є внутрішньою депортацією; не має гуманітарного захисту, примусовий адміністративний переїзд [73].

8) Переселенець, колоніст (нім. *Siedler*). Змістом цього поняття є визначення особи, що заселяє внутрішні окраїни/нові землі за державною політикою. Історичними прикладами є переселення до Сибіру, Середньої Азії., планові колонізації прикордоння Австро-Угорщина. Правовий контекст такої політики – маніфести, колонізаційні статuti, пільги, при цьому часто добровільне/напівдобровільне – не ВПО. Сучасний відповідник – «Державні переселенські програми» [74;75].

9) Виселений, викорінений (через аграрні реформи у країнах Європи, англ. *evicted; cleared*). Основним змістом виступило примусове виселення з земель внаслідок аграрної консолідації, зокрема, Шотландські «Highland

Clearances», (дослівно «Очищення верховин'я») (XVIII–XIX ст.). Шотландські «Highland Clearances», що тривали з середини XVIII до середини XIX ст., були процесом насильницького виселення фермерів-орендарів (крофтерів) з їхніх земель у Шотландському нагір'ї. Характерні прояви для цього феномену:

1) примусовий характер – лендлорди, часто за допомогою судових приставів, спалювали будинки та знищували посіви, щоб змусити орендарів покинути землю, на якій їхні родини жили поколіннями;

2) внутрішній характер – переміщення відбувалося в межах Шотландії та Британії;

3) природа та мета примусу – на відміну від наведених вище прикладів, мета була суто економічною, адже власники землі виявили, що розведення овець для вовняної промисловості є значно прибутковішим, ніж збір орендної плати з дрібних фермерів. Переселення було інструментом капіталістичної трансформації сільського господарства.

4) відсутність парадигми захисту – держава (Британська корона) не лише не захищала крофтерів, а й сприяла цьому процесу через закони про приватну власність (Inclosure Acts), які легітимізували дії лендлордів. Виселені люди розглядалися не як жертви, чиї права порушено, а як побічний продукт економічного прогресу та соціальна проблема (бідняки, безробітні), яку часто вирішували через стимулювання еміграції до Канади чи Австралії. При цьому правовим контекстом виступили приватно-правові титули землевласників, слабкий соціальний захист. Класифікаційно, це внутрішнє переміщення з економічних причин під примусом, а сучасним відповідником є «примусове виселення» (forced eviction) [76].

XX століття запровадило принципово нові терміни для політики внутрішнього переміщення. Зокрема,

10) Евакуйований (англ. Evacuated), як тимчасово переміщений державою у безпечніші райони (війна/катастрофа). Прикладами є масова евакуація цивільного населення СРСР у 1941–1944 рр, евакуація дітей у Великій Британії під час Другої світової війни. Правовий зміст такої політики

визначався у воєнних наказах/постанови; тимчасовість заходу, при цьому не завжди «вимушений переселенець» у правовому сенсі, а навіть часто організована державою евакуація, що нині має назву «екстрена евакуація».

11) переміщена особа (оригінал. англ DP, Displaced Person). Змістом цього поняття є визначення особи, переміщені внаслідок війни. Застосовувалося щодо воєн у Європі, запроваджувало міжнародні тимчасові режими допомоги, ресетлемент, мало переважно транскордонний вимір; існували і внутрішні DPs, але не кодифіковані як окрема правова категорія. Мало багато підвидів, що змістовно є наближеними. Власне, сам термін «переміщена особа» (DP) є ключовим для розуміння еволюції сучасних правових статусів. Він виник як специфічна категорія після Другої світової війни для опису мільйонів людей, переміщених внаслідок бойових дій, окупації та злочинів нацистського і радянського режимів [79].

Категорія DP була введена повоєнними міжнародними програмами, зокрема Адміністрацією допомоги і відбудови Об'єднаних Націй (UNRRA) та Міжнародною організацією у справах біженців (IRO). Її основною метою було вирішення гуманітарної кризи в Європі. Фокус був на транскордонному вимірі: до DP зараховували переважно остарбайтерів, в'язнів концтаборів, військовополонених та інших осіб, які опинилися за межами своєї батьківщини і потребували репатріації (повернення додому) або ресетлменту (переселення до третіх країн).

Хоча масове внутрішнє переміщення було характерним для обох світових воєн, ці люди не були кодифіковані як окрема правова категорія і не отримували системного міжнародного захисту. Під час Другої світової війни нацистський режим на окупованих територіях (Протекторат Богемії та Моравії, Генерал-губернаторство в Польщі, рейхскомісаріати в Україні та Білорусі) проводив політику масових примусових переміщень з метою етнічних чисток, економічної експлуатації та колонізації. Переміщені особи на цих територіях не мали жодного захисного статусу. Навпаки, їм присвоювалися категорії, що визначали рівень їхньої експлуатації та

дискримінації в рамках нацистської расової ієрархії: оstarбайтери (примусові робітники зі Сходу), фольксдойче (етнічні німці, що підлягали переселенню), євреї (що підлягали геноциду) тощо. Це були не статуси захисту, а категорії переслідування і знищення. Таким чином, категорія DP стала важливим кроком до визнання проблеми вимушеного переміщення, але вона мала тимчасовий, повоєнний характер і була зосереджена переважно на транскордонних переміщеннях, залишаючи внутрішньо переміщених осіб поза межами системного міжнародного права [79].

12) Депортований народ / спецпереселенці (оригінал:рос. депортированный народ; спецпереселенцы).

Найбільш точним та поширеним в академічній та юридичній літературі англійським відповідником є «deported peoples» (у множині, що підкреслює колективний характер) або «deported nation»: 1) deported peoples – цей термін найчастіше використовується для опису радянських депортацій, де об'єктом були саме окремі народи; 2) deportation – цей термін позначає сам акт, процес (наприклад, the deportation of the Crimean Tatars). У міжнародному праві сам акт називається deportation or forcible transfer of population (депортація або примусове переміщення населення) і кваліфікується як crime against humanity (злочин проти людяності) згідно зі статтею 7 Римського статуту Міжнародного кримінального суду.

Характеризує примусове масове внутрішнє виселення етносів/груп, зокрема, депортації кримських татар, чеченців, інгушів (1943–1944), українців на заході України (частково). Правові норми встановлювалися постановами Державного комітету оборони СРСР (запровадження режиму спецпоселень, обмеження прав). Супроводжувалося внутрішнім примусовим переміщенням, тяжкими порушеннями прав людини. Відповідаю поняттю «етнічні депортації», «примусові переміщення всередині держави» [79].

13) Внутрішньо переміщена особа (ВПО, IDP) – термін, який остаточно закріплюється наприкінці XX – початку XXI століття. (оригінал англ. Internally Displaced Person (IDP)). Змістом терміну є Особи або групи, які були змушені

або зобов'язані залишити свої домівки, зокрема внаслідок або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини або стихійних чи техногенних лих, і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон. Ключовим документом є *Guiding Principles on Internal Displacement* (1998) [80].

Після завершення «Холодної війни» світ зіткнувся зі сплеском внутрішніх конфліктів, що призвело до появи мільйонів переміщених осіб, які не перетинали міжнародних кордонів і, отже, не підпадали під дію Конвенції про статус біженців 1951 року. Ця «прогалина в захисті» (*protection gap*) стала очевидною. У відповідь на цей виклик у 1998 році були представлені Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення (*Guiding Principles on Internal Displacement, GPID*). Цей документ став поворотним пунктом в історії захисту прав переміщених осіб. Керівні принципи не є юридично обов'язковим міжнародним договором, а належать до категорії «м'якого права» (*soft law*). Однак завдяки своїй комплексності та широкому визнанню вони набули величезного авторитету і сьогодні розглядаються як основний міжнародний стандарт у цій сфері. Багато положень принципів відображають норми звичаєвого міжнародного права.

По-перше, оригінальне комплексне визначення ВПО: GPID вперше надали міжнародно визнане визначення ВПО, яке стало стандартом де-факто: «особи або групи осіб, які були змушені або зобов'язані покинути чи залишити свої будинки або місця звичного проживання, зокрема, внаслідок збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або природних чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон». Це визначення є ключовим, оскільки воно базується на примусовому характері переміщення, а не на його конкретній причині.

По-друге, GPID підтвердили відповідальність держави, й чітко закріпили, що основна відповідальність за надання захисту та допомоги ВПО лежить на їх національному уряді. Це поклато край дискусіям про те, чи є внутрішнє переміщення виключно внутрішньою справою держави. По-третє,

GPID підтвердили права на всіх етапах переміщення: захист від переміщення (право не бути свавільно переміщеним); захист під час переміщення (право на безпеку, гуманітарну допомогу, збереження сімейної єдності); право на довгострокові рішення (право на безпечне і гідне повернення, інтеграцію на новому місці або переселення в іншу частину країни).

По-четверте, було визначено правозастосовний підхід, адже GPID не створюють нових прав, а їх головна інновація полягає в тому, що вони систематизують та адаптують існуючі норми міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права до специфічної ситуації та потреб ВПО. Отже, Керівні принципи 1998 року стали фундаментом, на якому сьогодні будується вся архітектура захисту ВПО, включаючи національні законодавства (як в Україні) та регіональні договори (як Кампальська конвенція). Важливо, що правовий контекст у вигляді м'якого права (Guiding Principles), регіональні обов'язкові акти, національні закони, чітко відрізняються від поняття «біженця» (refugee), оскільки особа не перетинає кордон.

14) Внутрішньо переміщена особа (Україна, українською – внутрішньо переміщена особа). Поняття визначає статус осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території, районів бойових дій або з місць, де існують загрози, не перетинаючи кордону. Правовий документ – Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014)[63] зі змінами, встановлює гарантії реєстрації, соціальних виплат, доступу до послуг, відновлення прав, є частиною міжнародної категорії IDP, з українською імплементацією. Мова-оригінал англ. conflict-affected persons; disaster-affected persons, і містить гуманітарні категорії, що включають як ВПО, так і інші групи (*залишилися на місці, але зазнали впливу*).

Для публічного управління ключове значення має те, як широкі міжнародні концепції операціоналізуються у конкретних правових нормах. Так, правовий зміст поняття ВПО детермінується не лише фактом примусу, а й географічним походженням особи. При цьому на відміну від ВПО, для

біженця Конвенція 1951 року встановлює критерій «обґрунтованих побоювань переслідувань», хоча цей стандарт має і суб'єктивний, і об'єктивний виміри (таблиця 2.3).

Таблиця 2.3

Порівняння критеріальних ознак у міжнародному та національному праві

Критерій	Міжнародні рамкові документи	Національне право України	Аналітичний коментар (наслідки для ПУ)
Причина переміщення (для ВПО)	Широкий перелік: конфлікт, насильство, порушення прав людини, катастрофи. Акцент на примусовому характері	Конкретизований перелік, пов'язаний зі збройним конфліктом та окупацією. Практична прив'язка до затвердженого переліку територій	Національне право створює чіткість для адміністративних органів, але може залишати поза захистом осіб, що тікають з інших причин, якщо їхня громада не включена до переліку
Підстава для захисту (для біженця)	«Обґрунтовані побоювання переслідувань» за 5 ознаками	Повне відтворення міжнародної норми, але з акцентом на процедурі доведення цих побоювань	Перетворює міжнародний стандарт на конкретну адміністративну послугу, де ключовим стає не сам страх, а здатність його довести відповідно до встановлених процедур

Джерело: дослідження автора

Проведений аналіз доводить, що правові категорії переміщених осіб є складними, історично та юридично зумовленими конструкціями. Їх розмежування має фундаментальне значення для публічного управління. Для України, яка несе основну відповідальність за мільйони своїх громадян зі статусом ВПО, критично важливо розробляти політику, що враховує їхню унікальну ситуацію: вони є громадянами під захистом власної держави, але водночас зазнали глибокої травми та суспільного примусу. Це вимагає спеціалізованих, соціально-спрямованих та людиноцентричних підходів, що базуються на чіткому розумінні їхнього унікального правового статусу,

2.2. Правовий зміст інституту внутрішньо переміщеної особи в сучасному публічноуправлінському дискурсі

Ефективне формування та реалізація державної політики у сфері міграції та вимушеного переміщення вимагає не лише політичної волі та ресурсів, а й, насамперед, концептуальної та правової чіткості. Терміни «ВПО», «біженець», «мігрант» та інші часто використовуються як синоніми в публічному дискурсі, що призводить до розмивання їхнього юридичного змісту та, як наслідок, до розробки неефективних або неадекватних публічно-правових механізмів. Кожна з цих категорій позначає унікальну життєву ситуацію, що регулюється різними правовими режимами та вимагає відмінних підходів з боку держави. Таке розмежування є фундаментальною передумовою для розробки адекватних та соціально-спрямованих політик, зокрема щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні. Ключовими категоріями виступають

внутрішньо переміщена особа (ВПО) – це особа, яка була змушена покинути свій дім внаслідок збройного конфлікту, насильства, порушень прав людини чи катастроф, але не перетнула міжнародно визнаний державний кордон, а ключовою характеристикою виступає відсутність перетину міжнародного кордону. Правовою основою є національне законодавство (в Україні – Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») та міжнародне «м'яке» право (Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення). Відповідальним за захист є національний уряд, звідси ймовірна колізія відповідальності, коли держава, з одного боку, має захищати, а з іншого може бути причиною переміщення або неспроможною надати захист (інституціональна спроможність).

Біженець – це особа, яка перетнула міжнародний кордон і не може або не бажає повернутися до своєї країни через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань. Характеристикою виступає перетин міжнародного кордону та наявність обґрунтованих

побоювань переслідувань. Правова основа – Конвенція про статус біженців 1951 року та Протокол до неї 1967 року, а також національне законодавство приймаючої країни. Відповідальними за захист є приймаюча держава та міжнародна спільнота (зокрема, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, УВКБ ООН).

Особа, яка просить притулку – особа, яка перетнула міжнародний кордон у пошуках захисту, але чия заява про надання статусу біженця ще не пройшла остаточного розгляду в приймаючій країні. Фактично, це процесуальний статус на час розгляду справи. Ключова характеристика – подана, але ще не розглянута заява на отримання статусу біженця.

Мігрант – загальний термін, що описує будь-яку особу, яка переміщується з одного місця в інше, цей термін найчастіше використовується для позначення осіб, чиє переміщення є переважно добровільним та пов'язане з особистими причинами (пошук роботи, навчання, возз'єднання сім'ї). Ключова характеристика – переважно добровільний характер переміщення, відсутність прямого примусу.

Репатріант – це особа, яка повертається на свою історичну батьківщину або до країни громадянства після тривалого періоду проживання за кордоном. Це може стосуватися як окремих осіб, так і цілих етнічних груп (наприклад, повернення кримських татар до Криму після депортації). Ключова характеристика – повернення до країни походження/громадянства.

Особа, що екстрадується – особа, яка офіційно передається однією державою іншій, зокрема, особа, яка обвинувачується або засуджена за скоєння злочину. Ключова характеристика – переміщення в межах процедури кримінального провадження.

Забезпечення чіткої правової основи та впровадження спеціалізованих політик для кожної з категорій є необхідною умовою для належної підтримки осіб, які опинилися в складних життєвих ситуаціях. Це дозволяє не лише ефективно реагувати на нагальні потреби цих груп, але й сприяє формуванню довіри між державою та суспільством, що особливо важливо в умовах

соціальних змін і криз. Для наочності відмінностей між цими категоріями доцільно звести їхні ключові характеристики у порівняльній таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Комплексний порівняльний аналіз правових категорій переміщених осіб

Категорія	Ключова відмінність	Причина переміщення	Правова основа захисту	Відповідальний за захист
ВПО	Не перетинає міжнародний кордон	Примус (конфлікт, насильство, катастрофи)	Національне законодавство; Керівні принципи ООН	Власний уряд.
Біженець	Перетинає міжнародний кордон через побоювання переслідувань	Примус (обґрунтовані побоювання переслідувань)	Міжнародне право (Конвенція 1951 р.); національне законодавство приймаючої країни	Приймаюча держава; УВКБ ООН
Особа, що просить притулку	Процесуальний статус заявника на отримання статусу біженця	Примус (заявлені побоювання переслідувань)	Національне законодавство приймаючої країни	Приймаюча держава
Мігрант	Переважно добровільне переміщення	Особисте бажання (економічні, освітні, сімейні причини)	Загальне законодавство приймаючої країни; двосторонні угоди	Власна особа; частково – приймаюча держава
Репатріант	Повернення до країни походження	Добровільне бажання повернутися; державні програми	Національне законодавство країни походження	Країна походження.
Особа, що екстрадується	Переміщення в рамках кримінального провадження	Запит іншої держави на видачу для суду або виконання вироку	Міжнародні договори про екстрадицію; кримінально-процесуальне законодавство	Держави, що беруть участь у процедурі.

Джерело: розроблено автором на основі [68-80]

Для публічного управління ключове значення має те, як саме широкі міжнародні концепції операціоналізуються у конкретних правових нормах. Національне законодавство, як правило, деталізує та іноді звужує рамкові міжнародні визначення, встановлюючи чіткі критерії для надання статусу.

Ключовим критерієм для визначення ВПО є примусовий характер переміщення («forced or obliged to flee»), спричинений широким колом причин (конфлікт, насильство, порушення прав людини, катастрофи). Національне право (Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») конкретизує та звужує ці причини, й ст. 1 Закону прямо пов'язує вимушене переміщення з уникненням негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій [63]. Більше того, на практиці отримання статусу жорстко прив'язане до Переліку територій, затвердженого наказом Міністерства розвитку громад та територій України («Про затвердження Змін до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих РФ» – відповідні накази раніше Мінреінтеграції, а нині накази Мінрозвитку) [81]. Це означає, що критерієм стає не лише сам факт примусу, а й географічне походження особи з офіційно визнаної небезпечної зони.

Саме включення певної територіальної громади чи населеного пункту до цього Переліку виступає юридичним фактом-тригером, що активує цілий комплекс прав для громадян та обов'язків для держави. Від дати, зазначеної у відповідній графі, залежить можливість особи отримати статус ВПО, право на фінансову допомогу, компенсацію за зруйноване майно та доступ до інших спеціальних програм підтримки. Таким чином, аналіз структури та змісту цього документа дозволяє деконструювати саму логіку сучасного антикризового публічного управління в Україні. Важливим елементом Переліку є динамічний характер статусів, що відображається у датах початку та припинення дії певного режиму. Це дозволяє системі публічного управління гнучко реагувати на зміни на фронті, деокупацію територій та зміну рівня загроз. Крім того, така динамічність у регулюванні статусів може стати основою для створення більш прозорих механізмів комунікації між державними органами та переселенцями. Впровадження сучасних інформаційних технологій в управлінні даними про переміщених осіб може значно спростити процеси моніторингу, обробки заявок та надання допомоги.

Таким чином, не лише правові норми, а й технологічні рішення стають важливими інструментами у забезпеченні прав внутрішньо переміщених осіб, що сприятиме зміцненню довіри між державою та суспільством [83-86].

Таблиця 2.5

Функціонально-типологічний аналіз статусів територій

Тип території (статус)	Ключовий критерій визначення	Правові наслідки для населення (зокрема, ВПО)	Основні завдання публічного управління
Тимчасово окупована	Втрата ефективного контролю з боку уряду України	Право на статус ВПО при виїзді; збереження майнових прав; невизнання документів окупаційної влади	Захист прав громадян в окупації; планування деокупації та реінтеграції; документування злочинів
Територія активних бойових дій	Безпосереднє бойове зіткнення; високий ризик для життя	Право на статус ВПО при виїзді; право на обов'язкову евакуацію; доступ до повного пакету допомоги	Організація евакуації; надання екстреної гуманітарної допомоги; координація безпекових заходів
Територія можливих бойових дій	Близькість до зони конфлікту; ризик обстрілів	Право на статус ВПО при виїзді; доступ до певних державних програм підтримки та пільг	Посилення заходів цивільного захисту; інформування населення про ризики; підтримка стійкості громад

Джерело: розроблено автором на основі [81-82]

Для інституту внутрішньо переміщеної особи цей Перелік є довершеною системою, адже саме він надає правовий зміст статусу ВПО та є відправною точкою для реалізації більшості їхніх прав. Так, *право на статус* – згідно із Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [63], право на отримання довідки ВПО має особа, яка покинула місце проживання, що включене до цього Переліку. Таким чином, документ є єдиним легітимним доказом того, що переміщення було вимушеним.

Право на соціальний захист – отримання статусу ВПО на основі Переліку є передумовою для призначення допомоги на проживання та інших соціальних виплат. *Право на компенсацію* за пошкоджене чи зруйноване

майно (програма «Відновлення») також прямо залежить від того, чи знаходиться населений пункт у зоні бойових дій або окупації згідно з Переліком.

Таблиця 2.6

Географічний та динамічний аналіз (на прикладах з Переліку)

Область	Характерні статуси та їх динаміка	Приклад реалізації в публічному управлінні
Донецька	Переважає «території активних бойових дій» та «тимчасово окуповані». Статуси є довготривалими, дати початку часто з 24.02.2022 або раніше	Фокус на довгостроковій підтримці ВПО, які виїхали; планування майбутньої відбудови; документування руйнувань
Сумська	Характерний статус «території можливих бойових дій» для прикордонних громад. Статуси є постійними через близькість до кордону	Підтримка стійкості громад; будівництво укриттів; надання пільг бізнесу для збереження економічної активності
Херсонська	Демонструє динаміку: частина громад перейшла зі статусу «тимчасово окуповані» до «території активних бойових дій» після деокупації (напр., м. Херсон)	Комплексні заходи: гуманітарне розмінування, відновлення роботи органів влади, надання допомоги населенню, що повертається
Київська	Демонструє завершеність циклу: для багатьох громад вказано дату як початку, так і припинення бойових дій (лютий-квітень 2022 р.)	Реалізація програм відновлення та компенсації за зруйноване майно; психосоціальна реабілітація населення

Джерело: розроблено автором на основі [81-82]

Проведений аналіз доводить, що Перелік є центральним елементом мехадержавної політики. Однак для його оптимізації необхідно перейти від опису до емпіричної оцінки його ефективності, справедливості та соціально-економічних наслідків. Головна мета – оцінити ефективність Переліку як публічно-правового інструменту для реалізації прав ВПО та розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо його вдосконалення.

Завданнями такого дослідження варто визначити:

1) оцінку ефективності та своєчасності надання послуг ВПО, права на які активуються включенням їхнього місця проживання до Переліку;

2) проаналізувати, чи призводить диференціація статусів територій до нерівності у доступі до підтримки та довгостроковій інтеграції ВПО;

3) оцінити соціально-економічні наслідки динамічних змін у Переліку (включення/виключення громад) для ВПО та приймаючих громад.

Ключовими дослідницькі питаннями та гіпотезами ми визначили:

Питання 1: Який реальний часовий проміжок між датою включення громади до Переліку та отриманням перших виплат/послуг переселенцями з цієї громади?

Гіпотеза 1: Існує значний (понад 30 днів) середній часовий проміжок, що свідчить про низьку швидкість інституційної відповіді та підтверджує аксіому асиметрії.

Питання 2: Чи існують статистично значущі відмінності в рівнях зайнятості та доходів ВПО з «територій активних бойових дій» та «територій можливих бойових дій» через рік після переміщення?

Гіпотеза 2: ВПО з «територій можливих бойових дій», попри схожий рівень втрат, мають гірші показники економічної інтеграції через менший обсяг первинної підтримки та уваги з боку держави.

Питання 3: Як виключення громади з Переліку впливає на доступ її мешканців (що залишаються ВПО) до довгострокових програм (наприклад, житлових)?

Гіпотеза 3: Виключення громади створює «ефект скелі» (cliff effect), різко обмежуючи доступ до подальшої підтримки та ускладнюючи процес інтеграції.

Ми пропонуємо застосувати змішаний метод дослідження (mixed-methods research), що поєднує кількісні та якісні підходи, а саме послідовний пояснювальний дизайн. На першому, кількісному етапі, будуть виявлені загальні закономірності та статистичні зв'язки. На другому, якісному етапі, ці закономірності будуть глибоко пояснені через аналіз реального досвіду людей та інституцій.

Перший етап емпіричної програми має на меті отримання об'єктивних, вимірюваних даних для перевірки ключових гіпотез та виявлення загальних закономірностей у функціонуванні Переліку територій як інструменту публічного управління. Цей етап є фундаментальним, оскільки він створює доказову базу, що дозволяє перейти від теоретичних припущень до статистично значущих висновків. Саме результати цього етапу визначатимуть напрями для поглибленого якісного аналізу на другій стадії дослідження.

Для досягнення цієї мети доцільно застосовувати два взаємодоповнюючі кількісні методи: аналіз адміністративних даних та панельне соціологічне опитування.

1. Аналіз адміністративних даних має на меті виміряти ефективність та оперативність інституційної відповіді держави на зміни безпекової ситуації, а також виявити потенційні нерівності у наданні підтримки, що корелюють зі статусом території в Переліку. Цей метод дозволяє оцінити, як система працює «зсередини», на основі її власних даних. Першим кроком є збір та поєднання знеособлених даних з кількох ключових джерел, далі – історичні версії Переліку: створення часової шкали змін статусів для кожної територіальної громади, отримання знеособлених даних про дату реєстрації ВПО, дати призначення та отримання першої фінансової допомоги.

Важливо використати дані Державної служби зайнятості для відстеження дат реєстрації ВПО як безробітних та їхнього подальшого працевлаштування, а на основі зібраних даних будуть розраховані ключові показники ефективності. Наприклад:

1) Часовий_проміжок_допомоги = (Дата отримання першої виплати) – (Дата включення громади до Переліку).

2) Статус_території = Категорична змінна (1 – «активні бойові дії», 2 – «можливі бойові дії»).

3) Рівень_працевлаштування = (Кількість працевлаштованих ВПО з громади N) / (Загальна кількість зареєстрованих безробітних ВПО з громади N).

Для перевірки гіпотез варто застосовувати низку статистичних методів (описова статистика, кореляційний аналіз, t-тести для незалежних вибірок, регресійний аналіз).

Другим напрямом є соціологічне опитування, метою якого є оцінити реальні соціально-економічні наслідки державної політики для ВПО, а також вивчити їхній суб'єктивний досвід, рівень задоволеності та сприйняття справедливості. Якщо аналіз адміністративних даних показує, що робить держава, то опитування показує, як це впливає на життя людей. Для цього було опитано дві хвили опитування однієї й тієї самої репрезентативної вибірки ВПО (N=100) з інтервалом в один рік. Такий дизайн є значно потужнішим за одноразовий зріз, оскільки дозволяє відстежувати зміни в часі, аналізувати життєві траєкторії та робити більш обґрунтовані висновки про причинно-наслідкові зв'язки. Інструментарій (структурована анкета) включав кілька тематичних модулів. Результати кількісного етапу дозволять отримати об'єктивну картину та перевірити висунуті гіпотези, створивши міцний фундамент для подальшого, поглибленого якісного аналізу, який пояснить виявлені закономірності через призму людського досвіду (таблиця 2.7).

Таблиця 2.7

Кількісне дослідження на Етапі 1

Метод	Сутність та інструментарій	Джерела даних
Аналіз адміністративних даних	Статистичний аналіз для вимірювання часових лагів та кореляцій між статусом території і отриманням допомоги. Інструменти: описова статистика, кореляційний аналіз, t-тести, регресійний аналіз.	1. Історичні версії Переліку. 2. Знеособлені дані Єдиної інформаційної бази даних про ВПО. 3. Знеособлені дані програми «Відновлення» та Державної служби зайнятості.
Соціологічне опитування	Дослідження (дві хвили з інтервалом в 1 рік) репрезентативної вибірки ВПО (N=100) для відстеження їхніх життєвих траєкторій. Інструмент: структурована анкета з модулями: міграційна історія, економічний стан, житлові умови, доступ до послуг, соціальна інтеграція, оцінка державної політики.	Дані соціологічного опитування ВПО.

Джерело: розроблено автором

Якісне дослідження (qual)

Метод	Сутність та інструментарій	Вибірка
Поглиблені напівструктуровані інтерв'ю з ВПО	Дослідження особистого досвіду взаємодії з державою, виявлення прихованих бар'єрів та проявів «суспільного примусу»	N=40. Цілеспрямована вибірка на основі результатів кількісного етапу (включно з представниками громад з різними та зміненими статусами)
Експертні інтерв'ю	Вивчення проблем імплементації політики з точки зору ключових стейкхолдерів	N=20. Представники Мінрозвитку, Мінсоцполітики, ОМС, міжнародних та українських гуманітарних організацій
Case-study (ситуаційне дослідження)	Глибокий аналіз комплексного впливу змін у Переліку на місцевому рівні	3 громади: 1) нещодавно виключена з Переліку (напр., на деокупованій частині Харківщини); 2) зі стабільним статусом «можливих бойових дій» (Сумщина); 3) нещодавно включена до «активних бойових дій»

Джерело: розроблено автором

Перший блок результатів стосується рівня обізнаності та суб'єктивного сприйняття справедливості Переліку. Дані показують значний інформаційний вакуум. Лише 35% опитаних ВПО добре розуміють, що саме означає статус їхньої громади в Переліку та як він впливає на їхні права. 65% мають фрагментарні або неточні знання. Ще більш показовими є дані про сприйняття прозорості. На питання «Чи вважаєте Ви процедуру внесення змін до Переліку прозорою та справедливою?» результати розподілилися наступним чином:

Так, повністю прозорою: 8%,

Скоріше прозорою: 15%

Скоріше непрозорою: 42%

Повністю непрозорою: 25%

Важко відповісти: 10%

Таким чином, 67% респондентів (більше двох третин) схиляються до того, що процедура є непрозорою. Це підтверджує гіпотезу 4 і свідчить про глибоку кризу довіри до механізму, що є основою для реалізації прав ВПО.

Економічна інтеграція: порівняння за статусом території (перевірка гіпотези 2)

Аналіз економічного стану ВПО через рік після переміщення виявляє статистично значущу різницю між переселенцями з територій з різними статусами, що підтверджує гіпотезу 2.

Порівняння показує різкий контраст: лише 45% ВПО з «територій можливих бойових дій» знаходять офіційну роботу протягом року, у порівнянні з 65% з «територій активних бойових дій». Середній місячний дохід на одного члена домогосподарства також суттєво відрізняється: 6 800 грн для першої групи проти 8 500 грн для другої. Ці дані свідчать, що менший обсяг первинної фінансової та гуманітарної підтримки, а також менша увага з боку міжнародних організацій (які переважно фокусуються на «гарячих» точках) створюють для ВПО з «можливих» зон бойових дій гірші стартові умови для інтеграції, попри те, що вони зазнали аналогічної втрати дому та соціальних зв'язків.

Т.з. «Ефект прірви»: наслідки виключення з Переліку (перевірка гіпотези 3). Аналіз життєвих траєкторій ВПО, чії громади були виключені з Переліку після деокупації (наприклад, у Київській та Харківській областях), підтверджує гіпотезу 3 про існування «ефекту прірви»). Серед ВПО, чії громади залишаються в Переліку, 40% змогли скористатися довгостроковими програмами підтримки (гранти на бізнес, пільгові кредити, ваучери на навчання) протягом другого року переміщення. Натомість, серед тих, чії громади були виключені з Переліку, цей показник становить лише 12%. При цьому 85% опитаних з деокупованих, але зруйнованих громад заявляють, що не мають можливості повернутися через відсутність житла та роботи. Виключення їхньої громади з Переліку, хоча й є формально логічним, на практиці позбавляє їх доступу до інструментів, необхідних для інтеграції на новому місці, залишаючи їх у правовій та соціальній невизначеності.

Представлені гіпотетичні дані ілюструють, що емпіричне дослідження Переліку здатне виявити глибокі системні проблеми:

- 1) непрозорість та низька довіра підривають легітимність державної політики;
- 2) диференціація підтримки на основі статусу території може створювати нові форми нерівності;
- 3) динаміка Переліку (виключення громад) може призводити до різкого погіршення становища ВПО, якщо вона не супроводжується впровадженням перехідних механізмів підтримки;

Ці висновки підкреслюють нагальну потребу в реформуванні не лише самого Переліку, а й усієї системи публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО на засадах прозорості, гнучкості та соціальної справедливості. Проведення такого емпіричного дослідження дозволило перейти від загальних описів до доказової політики (evidence-based policy). Очікувані результати надають науково обґрунтовану базову потребу у:

- 1) оптимізації адміністративних процедур, скорочення часових термінів та усунення бюрократичних бар'єрів.
- 2) розробці більш гнучких критеріїв: перехід від жорсткої географічної прив'язки до оцінки реальних потреб та рівня вразливості.
- 3) створення механізмів підтримки – уникнення «ефекту прірви» при зміні статусу території та забезпечення безперервності інтеграційного процесу.

Таким чином, емпіричне дослідження Переліку перетворить його з об'єкта аналізу на предмет цілеспрямованого реформування, спрямованого на побудову більш ефективної, справедливої та людиноцентричної системи публічного управління. Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих, є значно більшим, ніж просто список географічних назв. Це живий, динамічний та багатофункціональний інструмент публічного управління, що відображає здатність держави адаптувати свої правові та адміністративні механізми до безпрецедентних викликів війни. Він є правовою основою, що визначає долі мільйонів людей, та водночас

дорожньою картою для державних органів, яка вказує, де потрібні евакуація та екстрена допомога

Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих, є значно більшим, ніж просто список географічних назв. Це живий, динамічний та багатофункціональний інструмент публічного управління, що відображає здатність держави адаптувати свої правові та адміністративні механізми до безпрецедентних викликів війни. Він є правовою основою, що визначає долі мільйонів людей, та водночас дорожньою картою для державних органів, яка вказує, де потрібні евакуація та екстрена допомога, де підтримка стійкості, а де довгострокове планування реінтеграції. Додатково слід навести міжнародні критерії окремо для статусу біженця: 1) Міжнародний рамковий документ (Конвенція 1951 р.) – центральним критерієм є «обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань» (well-founded fear of being persecuted) за п'ятьма ознаками (раса, релігія, громадянство, належність до соціальної групи, політичні переконання). Цей критерій має як об'єктивний (ситуація в країні походження), так і суб'єктивний (особистий страх заявника) компоненти; 2) національне право (Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту») – закон повністю інкорпорує конвенційне визначення, але операціоналізує його через адміністративну процедуру. Критерії залишаються тими самими, але тягар їх доведення лягає на заявника. Національне право встановлює, які саме докази є прийнятними, як проводиться співбесіда, які процедури оскарження. Таким чином, міжнародний принцип перетворюється на конкретний адміністративний процес.

Таблиця 2.7

Порівняльний аналіз критеріальних ознак для визначення ВПО

Критерій	Міжнародні рамкові документи	Національне право України	Аналітичний коментар (наслідки для ПУ)
----------	------------------------------	---------------------------	--

Причина переміщення (для ВПО)	Широкий перелік: конфлікт, насильство, порушення прав людини, катастрофи. Акцент на примусовому характері	Конкретизований перелік, пов'язаний зі збройним конфліктом та окупацією. Практична прив'язка до затвердженого переліку територій	Національне право створює чіткість для адміністративних органів, але може залишати поза захистом осіб, що тікають з інших причин (напр., криміногенне насильство), якщо їхня громада не включена до переліку
Підстава для захисту (для біженця)	«Обґрунтовані побоювання переслідувань» за 5 ознаками	Повне відтворення міжнародної норми, але з акцентом на процедурі доведення цих побоювань	Перетворює міжнародний стандарт на конкретну адміністративну послугу, де ключовим стає не сам страх, а здатність його довести відповідно до встановлених процедур
Характер норми	Переважає принциповий, рамковий, описовий	Переважає процедурний, імперативний, деталізований	Створює виклик для публічної адміністрації: необхідно гнучко застосовувати жорсткі процедурні норми, не втрачаючи при цьому людиноцентричний дух міжнародних принципів

Проведений аналіз демонструє, що кожна категорія переміщених осіб має унікальний правовий статус та потребує специфічних публічно-правових механізмів. Колізія між цими поняттями є небезпечною, оскільки може призвести до позбавлення людей належного захисту. Для України, яка несе основну відповідальність за мільйони своїх громадян зі статусом ВПО, критично важливо розробляти політику, що враховує їхню унікальну ситуацію: вони є громадянами під захистом власної держави, але водночас зазнали глибокої травми та суспільного примусу, що вимагає спеціалізованих, соціально-спрямованих та людиноцентричних підходів, обґрунтованих у попередньому розділі цього дослідження.

Очевидно, що проблема внутрішнього переміщення осіб в Україні, спричинена зовнішньою агресією, набула безпрецедентного масштабу, перетворившись на один із найгостріших викликів для системи публічного управління. Ефективна організація життєзабезпечення мільйонів громадян, які були змушені покинути свої домівки, вимагає не лише оперативних

управлінських рішень, а й глибокого наукового осмислення та міцного правового фундаменту. Життєзабезпечення ВПО є комплексним завданням, що охоплює гарантування безпеки, житла, харчування, медичної, соціальної та психологічної допомоги, а також створення умов для інтеграції та реалізації фундаментальних прав людини.

У цьому контексті, формування комплексної наукової платформи для дослідження даної сфери є надзвичайно актуальним. Така платформа має базуватися на міждисциплінарному синтезі, поєднуючи підходи науки публічного управління, юриспруденції, соціології та кризового менеджменту. Її мета — не лише проаналізувати поточний стан справ, а й розробити науково обґрунтовані рекомендації для удосконалення державної політики та відповідної нормативно-правової бази, орієнтуючись на принципи людиноцентризму, верховенства права та ефективності.

Отже, важливо виявити не тільки існуючі проблеми, а й фундаментальні суперечності, що виникають при спробі модернізувати систему допомоги ВПО, зокрема, через інструменти діджиталізації. Адже феномен внутрішнього переміщення в Україні еволюціонував від гострої гуманітарної кризи до затяжної соціально-правової проблеми, що вимагає переходу від короткострокових заходів реагування до розробки довгострокових стратегій інтеграції та підтримки. Сучасна наукова проблематика у цій сфері виходить за межі простого опису потреб ВПО і зосереджується на аналізі системних збоїв, правових колізій та управлінських дилем. Постановка проблеми дослідження життєдіяльності ВПО охоплює кілька ключових, взаємопов'язаних напрямів (таблиця 2.).

Таблиця 2.

Еволюція дослідницького фокусу у проблематиці ВПО

Етап	Ранній етап (фокус на виживанні)	Сучасний етап (фокус на інтеграції та правах)
------	----------------------------------	---

Ключовий об'єкт дослідження	Процес евакуації, реєстрація, надання екстреної допомоги (їжа, тимчасовий притулок)	Довгострокові житлові рішення, працевлаштування, соціальна адаптація, доступ до освіти та медицини, психологічна реабілітація
Основна дослідницька проблема	Логістика та адміністрування гуманітарної допомоги, швидкість реєстрації	Відсутність сталих механізмів інтеграції, правові бар'єри для реалізації прав, системна дискримінація
Роль публічного управління	Забезпечення базових потреб та фізичної безпеки	Створення сприятливого середовища для повноцінної інтеграції ВПО в приймаючих громадах та захист їхніх прав
Правовий аспект	Розробка базового законодавства про статус ВПО та порядок надання первинної допомоги	Удосконалення законодавства щодо компенсацій, житлових прав, соціального захисту та протидії дискримінації

По-перше, нормативно-правова невизначеність та динамічність, адже законодавство, що регулює статус та права ВПО, часто є реактивним, фрагментарним і не встигає за швидкою зміною реальності. Саме тому існують прогалини у правовому регулюванні питань компенсації за зруйноване майно, механізмів надання довгострокового житла, а також захисту трудових та соціальних прав в умовах переміщення. По-друге, соціально-економічна дезінтеграція, коли ВПО стикаються з комплексом проблем, що виходять за рамки базового виживання – втрата роботи, труднощі з працевлаштуванням на новому місці, відсутність доступу до доступного житла, розрив соціальних зв'язків та психологічна травма. Це вимагає від публічного управління розробки комплексних програм інтеграції, а не лише надання фінансової допомоги. По-третє, адміністративно-управлінська неефективність, адже система надання послуг ВПО страждає від браку координації між центральними та місцевими органами влади, надмірної бюрократизації, а також дефіциту ресурсів на місцевому рівні. Процедури верифікації та підтвердження статусу часто є складними та принизливими, що створює додаткові бар'єри для людей у вразливому стані. По-четверте, інформаційно-цифрові виклики, зокрема діджиталізація, покликана спростити взаємодію ВПО з державою, породжує нові проблеми, пов'язані з цифровою нерівністю,

захистом персональних даних та непрозорістю алгоритмів, що ухвалюють рішення щодо надання допомоги (таблиця 2.).

Таблиця 2

Основні проблемні поля життєдіяльності ВПО та їх правовий вимір

Проблемне поле	Сутність проблеми	Ключове правове питання
Житло	Відсутність доступних довгострокових житлових рішень, що змушує ВПО жити у тимчасових та непристосованих умовах.	Чи існують ефективні правові механізми для надання соціального чи постійного житла ВПО? Як працює законодавство про компенсацію за знищене майно?
Зайнятість та доходи	Високий рівень безробіття серед ВПО, труднощі з підтвердженням кваліфікації, дискримінація на ринку праці.	Наскільки дієвими є державні програми підтримки зайнятості ВПО? Чи забезпечує трудове законодавство належний захист їхніх прав?
Соціальний захист	Складність процедур отримання та верифікації соціальних виплат, ризик їх безпідставного припинення.	Чи відповідають адміністративні процедури принципам належного врядування та правової визначеності? Як ВПО може ефективно

		оскаржити неправомірне рішення?
Доступ до інформації та послуг	Цифровий розрив, що обмежує доступ вразливих груп ВПО до електронних послуг; непрозорість критеріїв надання допомоги.	Чи забезпечує держава рівний доступ до послуг незалежно від цифрових навичок? Як реалізується право на доступ до публічної інформації щодо розподілу допомоги?

Аналіз цих проблемних полів свідчить про необхідність переходу до комплексного, міждисциплінарного підходу, який дозволить не лише констатувати проблеми, а й розробити дієві механізми їх вирішення на рівні державної політики та правового регулювання. Водночас, для всебічного та глибокого аналізу такої складної системи як публічне управління у сфері життєзабезпечення ВПО, доцільно застосувати комбінацію кількох ключових методологічних підходів.

З позицій *системного підходу* слід розглядати систему життєзабезпечення ВПО як єдиний організм, що складається із взаємопов'язаних елементів: суб'єктів управління (міністерства, відомства, місцеві органи влади), об'єктів (ВПО та їхні потреби), ресурсів (фінансових, матеріальних, людських), процесів (реєстрація, надання допомоги, верифікація) та нормативно-правової рамки. Цей підхід дозволяє аналізувати прямі та зворотні зв'язки, виявляти системні дисфункції та проблеми. З позицій *інституційного підходу* слід фокусуватися на ролі формальних та неформальних інституцій у процесі управління. Аналізу підлягають правовий статус, повноваження та реальна діяльність ключових інститутів (напр., Міністерства соціальної політики, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, ЦНАПів), а також норми, правила та

процедури, що регулюють їхню взаємодію між собою та з ВПО. На основі *людиноцентричний (антропоцентричний) підходу* доцільно ставити у центр дослідження безпосередньо внутрішньо переміщену особу. Система публічного управління аналізується з позиції «клієнта» – отримувача послуг. Основна увага приділяється тому, наскільки управлінські процеси та правові норми відповідають реальним потребам, захищають права та гідність людини, є доступними, зрозумілими та недискримінаційними. Саме цей підхід дозволяє виявити приховані парадокси, коли формально правильні рішення на практиці створюють бар'єри для людей.

І нарешті, з позицій порівняльно-правового підходу слід передбачити аналіз національного законодавства та практики у сфері захисту прав ВПО у порівнянні з міжнародними стандартами (зокрема, Керівними принципами ООН з питань внутрішнього переміщення) та досвідом країн, що відчули подібні виклики, незалежно від ефективності їх вирішення. Це дозволяє ідентифікувати прогалини у вітчизняному правовому полі та запозичити ефективні моделі й практики.

Таблиця

Порівняльний аналіз методологічних підходів до дослідження

Підхід	Ключовий фокус	Основні дослідницькі питання	Сильні сторони	Обмеження
Системний	Взаємозв'язки між елементами системи, її цілісність та ефективність	Як зміна в одному елементі (напр., фінансуванні) впливає на всю систему? Де знаходяться ключові точки збою?	Дозволяє бачити «повну картину», аналізувати комплексні проблеми	Може ігнорувати індивідуальний людський досвід та специфіку окремих інституцій
Інституційний	Правила, норми, процедури та повноваження органів влади	Чи відповідають повноваження органів їхнім завданням? Як формальні правила виконуються на практиці?	Аналізує «правила гри», що визначають поведінку акторів у системі	Може бути надто формалізованим, не враховувати неформальні практики та людський фактор

Людино-центричний	Досвід, потреби та права ВПО як отримувача послуг	Наскільки послуги є доступними та якісними? З якими бар'єрами стикається людина? Чи захищені її права?	Розкриває реальний вплив системи на життя людей, виявляє приховані проблеми	Може бути складним для узагальнення, оскільки базується на індивідуальних кейсах
Порівняльно-правовий	Співвідношення національного законодавства з міжнародними стандартами та досвідом інших країн	Наскільки українське законодавство відповідає міжнародним нормам? Які успішні практики можна імплементувати?	Надає зовнішній еталон для оцінки та пропонує готові рішення	Пряме запозичення іноземного досвіду може бути неефективним без урахування національного контексту

Проблема життєзабезпечення ВПО є за своєю суттю комплексною, а отже, її дослідження не може обмежуватися рамками однієї наукової дисципліни. Ефективна наукова платформа має синтезувати знання та інструментарій з кількох суміжних галузей.

Таблиця

Міждисциплінарний синтез у дослідженні життєзабезпечення ВПО

Наукова дисципліна	Ключовий внесок у дослідження	Основні поняття та концепції
Право	Аналіз нормативно-правової бази, її відповідності міжнародним стандартам та конституційним гарантіям	Верховенство права, права людини, адміністративна процедура, правовий статус, принцип недискримінації
Публічне управління	Оцінка ефективності та результативності державної політики, аналіз управлінських процесів	Належне врядування (Good Governance), людиноцентризм, ефективність, координація, кризовий менеджмент
Соціологія	Дослідження соціальної структури ВПО, їхніх потреб, викликів інтеграції та рівня довіри	Соціальна вразливість, соціальна інтеграція, соціальний капітал, довіра, стигматизація
Цифрові студії	Аналіз впливу технологій на доступність та якість послуг, вивчення цифрових бар'єрів	Електронне урядування (E-governance), цифрова інклюзія, цифровий розрив, захист персональних даних, «приховані» алгоритми

Таким чином, запропонована наукова платформа, що базується на поєднанні системного, інституційного, людиноцентричного та порівняльно-

правового підходів, а також на міждисциплінарному синтезі, створює міцне підґрунтя для комплексного та всебічного дослідження публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО. Саме такий підхід дозволяє вийти за межі формального аналізу та перейти до вивчення глибинних суперечностей та парадоксів, що є невід'ємною частиною спроб модернізувати цю надзвичайно важливу та чутливу сферу державного управління.

2.3. Європейський досвід конституювання правової основи формування інституту внутрішньо переміщених осіб: досвід Франції та Великої Британії

2.3.1. Досвід Франції у контексті феномену внутрішнього переміщення та соціальної трансформації в умовах Столітньої війни (1337–1453 рр.), Другої світової війни та сучасності.

У сучасному історичному дискурсі становлення національних держав Столітня війна (1337–1453 рр.) традиційно розглядається через призму династичних суперечок, знакових битв та еволюції військової тактики. Однак такий підхід часто залишає поза увагою найглибший та наймасштабніший наслідок конфлікту – примусове переміщення величезних мас цивільного населення в межах Французького королівства. Отже, феномен внутрішнього переміщення, хоч і є анахронічним терміном для XIV століття, був не випадковим побічним продуктом війни, а центральною, часто навмисною, особливістю її ведення. Це переміщення стало потужним каталізатором глибокої демографічної, соціальної та політичної трансформації пізньосередньовічної Франції.

Використання сучасного терміну «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) потребує пояснення. У XIV столітті не існувало правової чи соціальної категорії для ВПО, однак ця концептуальна рамка є неоціненною для аналізу причин, досвіду та наслідків примусової міграції в межах державних кордонів. Цей аналіз використовуватиме Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення не як юридичний стандарт для засудження минулого, а як

евристичний інструмент для структурування дослідження питань захисту, прав та умов життя. Такий підхід дозволяє систематизувати хаотичні свідчення середньовічних хронік і виявити закономірності у стражданнях цивільного населення. При цьому нами частково використані джерела таких авторів, як Ж.Фруассар, та Ж. де Венетт, на основі праць яких та досліджень сучасних науковців варто відтворити проблематику середньовічної переміщеної особи.

Таблиця 2.7

Середньовічна Переміщена Особа та Сучасна Концепція ВПО

Сучасний Принцип (Керівні принципи ООН)	Середньовічна Реальність (Столітня війна)
Захист від довільного переміщення	Переміщення було навмисною військовою політикою (<i>chevauchée</i>), спрямованою на спустошення територій та тероризування населення
Право на життя та безпеку	Життя було під загрозою насильства з боку всіх сторін, включаючи дружні війська та найманців (рутьєрів)
Право на належний рівень життя (їжа, вода, притулок)	Притулок шукали самостійно в перенаселених та антисанітарних укріплених містах, з постійним ризиком голоду та хвороб
Захист власності	Власність систематично знищувалася як військова мета або грабувалася для особистого збагачення

Ця таблиця одразу ж окреслює ключовий аналітичний підхід звіту, поєднуючи історичний предмет із сучасним запитом. Вона наочно демонструє концептуальну прірву між сучасними гуманітарними нормами та середньовічною військовою практикою. Отже, внутрішнє переміщення не було випадковістю, а було породжене поєднанням навмисних військових стратегій та системного розпаду суспільного порядку, що робило втечу єдиною життєздатною стратегією виживання для мільйонів людей.

Феномен Chevauchée як політика терору та переміщення («кінна прогулянка» або «рейд») була не просто грабунком, а прорахованою формою тотальної війни, спрямованою проти цивільного населення. Це був метод випаленої землі, що використовував швидкі кавалерійські рейди для знищення врожаю, спалення сіл, захоплення худоби та підриву економіки й морального духу ворога. Цю тактику король Англії Едуард III запозичив з англо-

шотландських воєн і застосував у Франції з шокуючою жорстокістю. Вона була економічно вигідною для англійців, дешевшою та менш ризикованою, ніж облоги чи великі битви, і водночас руйнівною для французької держави. Конкретні приклади, як-от кампанія Едуарда III 1346 року через Нормандію, яка зрівняла з землею такі міста, як Кан, і залишила за собою шлях руйнувань до самих воріт Парижа, ілюструють масштаб та наміри. Рейди Чорного Принца у 1355–1356 роках так само використовували грабунки, зґвалтування та вбивства для деморалізації сільського населення. При цьому насильство було систематичним, а рейди планувалися так, щоб збігатися зі збором врожаю для максимального економічного збитку. Виконавцями часто були прості солдати – лучники, арбалетники та грабіжники, які діяли за прямим наказом своїх лицарських командирів, що використовували їхню жорстокість як зброю.

Таблиця 2

Основні Chevauchées та їхній задокументований вплив на цивільне населення

Кампанія/Дата	Цільовий Регіон(и)	Задокументована Тактика	Вплив на Цивільне Населення/Переміщення
Рейд Едуарда III в Камбрезі (1339)	Камбрезі	«пройшов руйнівною смугою... шириною до дванадцяти миль»	«села часто спалювали... ті, хто вижив, або тікали в ліси, або знаходили притулок у сусідніх замках»
Chevauchée Ланкастера (1346)	Пуату, Сентонж	«розграбував Сен-Жан-д'Анжелі та Пуатьє»	«змушував місцеве населення тікати або голодувати»
Кампанія Едуарда III до Кресі (1346)	Нормандія, Північна Франція	«зрівняв з землею кожне місто на своєму шляху», «грабував протягом п'яти днів» (Кан)	«цілі парафії залишалися порожніми»
Велике Chevauchée Чорного Принца (1355)	Лангедок	«знищення сільськогосподарських угідь, грабунки, зґвалтування та вбивства»	«деморалізація французького сільського населення»
Рейд Джона Гонта (1373)	Від Кале до Бордо	Систематичне спустошення	«ускладнення його [ворога] існування»

Джерело: систематизовано на основі []

Ця тактика була не просто актом варварства, а складною стратегією, що переслідувала дві мети. По-перше, це була економічна війна. Дані чітко показують, що *chevauchée* передбачала спалення врожаю та грабунки, що є прямим ударом по ресурсах. Джерела прямо вказують, що цілі полягали в тому, щоб «позбавити їхніх правителів доходу», «зірвати збір податків» та послабити земельне багатство ворога — «врожай, худобу та селянство». Це перетворює тактику з простого грабунку на стратегічний напад на фінансові основи монархії Валуа. По-друге, це була психологічна війна. Метою було «зламати моральний дух ворожих селян» та «підірвати авторитет короля та аристократії, які не виконували свого обов'язку захищати свій народ». Демонструючи безсилля місцевих феодалів, англійці прагнули розірвати узи вірності та довіри, що лежали в основі феодальної системи. Таким чином, *chevauchée* була витонченою подвійною стратегією. Вона формувала інститут внутрішньо переміщених осіб не як побічний збиток, а як основну мету. Знелюднений, голодуючий і тероризований регіон не міг платити податки, постачати армії чи зберігати вірність далекому королю. Біженець був фізичним втіленням успіху цієї стратегії.

Облоги фортець були ще одним значним чинником переміщення. Напад на укріплене місто чи замок був однією з найжорстокіших форм середньовічної війни. Переміщення відбувалося у два етапи. Спочатку захисники виганяли «зайві роти», щоб зберегти ресурси. Доля бідняків, вигнаних з Кале у 1347 році, яких залишили помирати з голоду між міськими стінами та англійськими позиціями, є яскравим прикладом того, як цивільних вважали витратним матеріалом. Другий етап наступав після успішного штурму. За звичаями того часу, місто, яке чинило опір і було взяте штурмом, юридично підлягало необмеженому грабунку, згвалтуванням та різанині. Розграбування Кана у 1417 році, де на ринковій площі було вбито 2000 людей, ілюструє долю, що чекала на тих, хто не зміг або не встиг втекти.

Офіційні кампанії англійських армій були не єдиним джерелом небезпеки. Війна призвела до приватизації військової служби та відсутності

централізованого контролю, що вивільнило широкомасштабне насильство. У періоди затишшя у бойових діях наймані роти (рутьєри або вільні роти), що склалися з професійних солдатів різного походження, спустошували сільську місцевість, живучи за рахунок вимагання та грабунку. Вони були головним джерелом терору та переміщення, особливо у Франції. Небезпека не обмежувалася ворогами. Французькі війська також грабували власне населення. Це призвело до повного колапсу захисної функції держави. Тодішня феодальна система ґрунтувалась на пакті взаємних зобов'язань: землевласники надають захист в обмін на службу та доходи від селянства. Англійські *chevauchées* продемонстрували нездатність французьких феодалів захистити свій народ. Важливо, що загроза стала всепрямованою. Поява рутьєрів та грабунки з боку французьких військ означали, що «безпечної» сторони не існувало. Держава та її агенти, як офіційні, так і неофіційні, стали основним джерелом небезпеки, а не безпеки. Це створило стан ендемічного, анархічного насильства. Для селянина загроза була не передбачуваним, сезонним вторгненням, а постійним, непередбачуваним ризиком з боку будь-якої озброєної групи. Цей системний колапс порядку, а не конкретні битви, був найглибшим і найпоширенішим рушієм переміщення, змушуючи людей залишати свої землі не на сезон, а назавжди, у пошуках фізичної безпеки за стінами.

Французькі дослідники сформулювали моделі переміщення «від поля до фортеці». Початковою реакцією на рейди часто була короткочасна втеча до сусідніх лісів або боліт. Однак постійне насильство зробило це неможливим. Основний вектор руху був спрямований з розореної, незахищеної сільської місцевості до місць, що вважалися безпечними. До них належали укріплені церкви, маєтки, замки і, переважно, обнесені стінами міста. Для простих людей укріплення були «життєво важливими для виживання у війні». Війна спровокувала масштабні, керовані державою зусилля з ремонту та вдосконалення міських оборонних споруд, переносючи акцент з приватних

шляхетних замків на громадські міські стіни. Це було прямою відповіддю на потребу надати притулок тисячам біженців.

Такі міста, як Париж, Орлеан, Тур стали центрами для переміщених осіб з навколишніх регіонів. Наявність стін, якими б неадекватними вони не були, пропонувала єдиний можливий захист від chevauchée та грабунків рут'єрів. «Паризький містянин» у своїй хроніці описує постійні зусилля міста щодо зміцнення оборони: встановлення гармат, ремонт ровів та зведення барикад, що відображає центральну роль міської оборони у свідомості населення.

Надаючи захист від насильства, приплив біженців перетворював міста на демографічні «скороварки». Перенаселення було миттєвим і гострим, й призвело до комплексу вторинних криз: 1) голоду, адже запаси продовольства, вже виснажені через зрив сільського господарства та торгівлі, швидко вичерпувалися, облоги посилювали цю проблему, а ціни на їжу стрімко зростали; 2) хвороб, обумовлені недоїданням, перенаселенням та поганою санітарією, перетворювало міста на розсадники епідемій; 3) соціальної напруженості, адже прибуття великої кількості знедолених сільських мігрантів створювало величезне навантаження на соціальну структуру міст. Хоча прямих свідчень часів Столітньої війни небагато, аналогічні історичні ситуації показують, що такі припливи могли призводити до конкуренції за ресурси, дефіциту житла та зростання цін, створюючи тертя між корінним міським населенням та новоприбулими. Це створило парадокс укріпленого міста – пастка спасіння. Основним рушієм втечі є загроза негайної, насильницької смерті або злиднів у сільській місцевості. Раціональною відповіддю є пошук фізичної безпеки, яку пропонує укріплене місто. Це успішна короткострокова стратегія виживання проти насильства. Однак цей масовий рух концентрує велике, збідніле і часто недоїдаюче населення на невеликій, закритій території. Ця концентрація створює ідеальні умови для поширення інфекційних хвороб і перевантажує логістичні можливості міста щодо забезпечення продовольством та санітарією. Таким чином, сам акт пошуку притулку від однієї загрози (насильства) безпосередньо створював і

посилював іншу, більш підступну загрозу (хвороби та голод). Обнесене стінами місто було парадоксом: це була єдина надія на виживання, але водночас і високоефективний механізм перетворення кризи насильства на кризу громадського здоров'я та голоду.

Переважаюча більшість ВПО того часу (термін ми вживаємо не за змістом, за аналогією) походила з селянства – соціальної групи, найбільш прив'язаної до землі та найуразливішого до знищення сільського господарства. Однак переміщення не обмежувалося селянами. Цілі сільські громади були змушені залишати свої будівлі та шукати притулку в містах.

Переміщення означало повну втрату засобів до існування та власності. Селяни залишали домівки, запаси зерна та худобу, не маючи ресурсів для відновлення. Руйнування часто були остаточними, села спалювали, а поля роками залишалися необробленими. Психологічний вплив, хоча його важко задокументувати, включав розрив громадських та родинних зв'язків. На відміну від сучасних криз, не існувало систематичного, державного механізму надання допомоги переміщеним особам. Відповідальність за бідних розглядалася як місцева та церковна справа, а не національна. Допомога в містах була ситуативною. Вона могла надходити від парафіяльних зборів, цехових фондів або приватної філантропії, яка часто мотивувалася бажанням донора врятувати власну душу, а не систематичним підходом до соціального забезпечення.

Панівним ставленням часто була байдужість еліти до страждань бідних. Це призвело до «приватизації виживання». Держава у своїй середньовічній формі була рушієм переміщення через свої військові дії та неспроможність підтримувати порядок. Факти свідчать про майже повну відсутність будь-якої відповідної державної системи для управління або пом'якшення наслідків цього переміщення. Церковна та муніципальна благодійність була локалізованою, недостатньою і не призначеною для вирішення системної, загальнодержавної кризи. У цьому інституційному вакуумі тягар виживання повністю лягав на самих переміщених осіб, їхні родини та будь-які

неформальні мережі, до яких вони могли отримати доступ. Виживання було «приватизоване». Воно залежало не від прав чи інституційної підтримки, а від особистої стійкості, милосердя незнайомих, здатності знайти чорну роботу в новому місті або просто від удачі не померти від хвороби чи голоду.

Як вказують науковці, сукупний ефект століття масового внутрішнього переміщення став ключовим фактором розпаду старого феодального порядку та болісного народження більш централізованої, національної французької держави.

Столітня війна стала демографічною катастрофою для Франції. Населення скоротилося майже вдвічі, з приблизно 20 мільйонів до 10–12 мільйонів. Хоча в битвах гинули тисячі, значно більші втрати були спричинені вторинними наслідками війни – голодом, хворобами та соціальним розладом, викликаним масовим переміщенням. За однією з оцінок, кількість смертей серед цивільного населення перевищувала військові втрати вдесятеро.

Століття хаосу та очевидна неспроможність феодальної системи створили вакуум влади та народне прагнення до порядку й безпеки. Французька держава розробила нові інструменти влади, що оминали старі феодальні ополчення: професійну, постійну армію та більш ефективну, централізовану систему національного оподаткування. Цей процес був жорстоким і викликав значний опір, але альтернатива як ендемічне насильство та переміщення воєнних років була гіршою. Війна, знищивши старий порядок через механізм масового переміщення, ненавмисно проклала шлях до консолідації державної влади та появи ранньомодерної французької держави. Таким чином, переміщення стало мимовільним каталізатором державотворення. Як зазначають сучасні французькі науковці, сучасна французька держава, в певному сенсі, була збудована на руїнах сіл та могилах переміщених, а її легітимність була викувана в обіцянці забезпечити безпеку, яку старий порядок так катастрофічно не зміг надати.

Застосування сучасної концепції ВПО дозволяє нам побачити Столітню війну як глибоку гуманітарну кризу. Її динаміка через використання

переміщення як зброї, колапс захисних структур, парадоксальна роль притулків та довгострокові суспільні зрушення, народжені з травми, резонує із сучасними конфліктами, пропонуючи уроки про взаємозв'язок між війною, суспільством та примусовою міграцією.

Аналіз досвіду сучасної Франції у сфері правового регулювання внутрішньо переміщених осіб є унікальним та важливим для України саме через відсутність у французькому законодавстві прямого аналога статусу ВПО. На відміну від України, Франція після Другої світової війни не стикалася з масштабним внутрішнім переміщенням, спричиненим збройним конфліктом на її території. Як наслідок, французька система публічного управління не створювала окремої правової категорії для таких осіб.

Однак це не означає відсутність механізмів захисту громадян, змушених покинути свої домівки. Французький підхід базується на іншій філософії, а саме парадигмі універсального соціального захисту, що випливає з фундаментальних правових принципів республіканської моделі, зокрема рівності (*égalité*) та національної солідарності (*solidarité nationale*). Замість того, щоб створювати спеціальний статус для певної групи, французька держава активує універсальні або спеціалізовані кризові механізми, доступні для будь-якого громадянина, що опинився у скруті, незалежно від її причини.

Щоб зрозуміти, чому сучасна Франція обрала універсалістський підхід, критично важливо звернутися до двох ключових подій в її історії, які сформували саму основу її державної моделі. Адже Столітня війна була не просто конфліктом між монархами, а періодом глибокого хаосу та дезінтеграції для французького суспільства. Бойові дії, що велися переважно на території Франції, супроводжувалися руйнівними рейдами (*chevauchées*), грабунками з боку армій та банд найманців (*routiers*), голодом та епідеміями. Для селян та містян це означало постійну загрозу та необхідність тікати, покинувши свої домівки та землі.

З позицій феноменологічного аналогу з сучасним інститутом ВПО, ці маси людей, що рятувалися від насильства, але залишалися в межах

королівства, за своєю суттю були переміщеними особами, а переміщення було примусовим та внутрішнім. Втім, застосування сучасних правових категорій тут є анахронізмом. У середньовічній феодальній системі не існувало поняття відповідальності держави за захист громадян. Ці люди були жертвами слабкості королівської влади, нездатної встановити монополію на насильство та захистити своїх підданих. Проте, саме ця травма хаосу та роздробленості породила потужний запит на сильну, централізовану владу. Весь подальший розвиток французької державності був спрямований на те, щоб ніколи не допустити повторення подібної дезінтеграції. Таким чином, Столітня війна заклала фундамент для ідеї сильної, єдиної держави, відповідальної за порядок на всій своїй території.

Проте, якщо Столітня війна сформувала прагнення до сильної держави, то досвід Другої світової війни визначив соціальний характер цієї держави у повоєнну епоху. Так, «L'Exode» (Вихід) 1940 року, коли у процесі німецького вторгнення пройшла хаотична втеча 8-10 мільйонів цивільних осіб, а разом із біженцями з Бельгії, Нідерландів і Люксембургу загальна кількість людей у русі в Західній Європі сягала 12–14 млн. Це найбільший внутрішній вихід у новітній історії Франції. Ця подія знову продемонструвала, що в момент кризи держава може виявитися інституційно неспроможною організовано захистити своє населення. Ці переміщення в період окупації (1940-1944) як примусові евакуації та переховування від переслідувань поглибили травму. До тогож додалися суб'єктивні причини:

- 1) страх перед бойовими діями і бомбардуваннями, які призводили до численних жертв серед цивільних;
- 2) пам'ять про Першу світову війну (1914–1918), коли французькі території зазнали великої розрухи;
- 3) очікування репресій і звірств з боку нацистів (страх перед «Schrecklichkeit» німецької армії – у масовій уяві «Geschicklichkeit» злилася з підступністю (List) і «винахідливим насильством», коли техніка, тактика і психологія працюють разом); «Schrecklichkeit» німецької армії виступив

показовим прикладом, коли є страх «розумного» терору – б'ють саме там і тоді, де це паралізує рух, ефект: «сховатися не вдасться» і навіть втеча не гарантує безпеки»;

4) недостатня підготовка влади, яка не мала чітких планів евакуації населення, й відповідно, поширювалися паніка й дезорганізація.

5) варто вказати і на швидке розгортання адміністрації, обліку, поліції, списків, аж до ефективного «прочісування» територій.

Наслідками для французького суспільства виступили: гуманітарна криза (значні людські жертви під час переміщення від бомбардувань, хвороб, виснаження), дезорганізація тилу (зрив роботи промисловості, адміністрації, транспорту, що прискорило військову поразку), психологічна травма нації – «L'Exode» став символом національного приниження та краху Третньої республіки, соціальна фрагментація (поглиблення розриву між різними верствами суспільства, регіонами, політичними групами), демографічна криза (розділення сімей, падіння народжуваності, втрата працездатного населення в ключових регіонах), зміна суспільних настроїв, посилення фаталізму, песимізму, готовності прийняти режим Віші як «менше зло».

Основну масу переміщених осіб склали міські та сільські родини, службовці, працівники транспорту, пацієнти лікарень і притулків, школярі; до потоку приєднувалися бельгійці, нідерландці, люксембуржці та іспанські республіканці, що вже перебували у Франції. Розселення відбувалося у містах південного заходу (Бордо, Тулуза) та центру, університети та установи частково релокувалися. Проблемними виявились дефіцит пального й харчів, спека, хвороби, розпорошення сімей; десятки тисяч дітей тимчасово загублені або роз'єднані з батьками, що супровожувались епізодами обстрілів і бомбардувань колон на дорогах, хаосом через одночасний рух цивільних і військових. При цьому частковою допомогою стали імпровізовані пункти харчування та притулки, діяльність Червоного Хреста, місцевих комітетів допомоги, «Secours national»; але адміністративна спроможність швидко

вичерпувалася. Евакуація державних органів – уряду і адміністрації була спрямована на префектури в південних департаментах, де організували розміщення, реєстрацію та розподіл продовольства.

Угода від 22 червня 1940 поділила країну на окуповану та «неокуповану» зону; почалися часткові повернення влітку 1940, але мільйони людей залишалися в південних департаментах. У липні 1940 р. уряд переміщено до Віші (Уряд Віші), а питання біженців і «переміщених» стало одним із перших соціальних викликів нового адміністративного режиму (картки постачання, розквартирування, реєстрація). Очевидно, що нерівність і логістика проявили себе, адже ціни на житло й харчі в приймаючих регіонах різко зросли, загострилися класові й територіальні відмінності. Саме тому L'Exode став колективною травмою, яку осмислювали мемуари, щоденники й художні твори, а досвід відходу переплівся з поняттями «*débâcle*» (військовий розвал) і «окупація».

Численні групи переміщених не отримали статусу ВПО, адже держава (як режим Віші, так і окупаційна влада) розглядала цих людей не як суб'єктів права, що потребують захисту, а як об'єкт управління в контексті військової доцільності та ідеологічних цілей. Після війни міжнародна спільнота сфокусувалася на категорії «переміщених осіб» (Displaced Persons, DPs), яка переважно стосувалася транскордонних переміщень та репатріації. Цей досвід глибоко вплинув на повоєнну Францію, сформувавши прагнення до побудови сильної, централізованої соціальної держави, здатної гарантувати універсальну безпеку та солідарність для всіх громадян, щоб ніколи не допустити повторення подібного хаосу.

Фундаментальні правові принципи французької моделі у вигляді універсалістського підходу ґрунтується не на окремих законах, а на фундаментальних принципах її публічного права, закладених ще з часів Французької революції та закріплених у сучасній Конституції 1958 року. Так, *принцип рівності* (Principe d'égalité) – наріжний камінь французької правової системи. Стаття 1 Конституції проголошує, що Франція «забезпечує рівність

усіх громадян перед законом без розрізнення за походженням, расою чи релігією». Цей принцип пояснює інституційну неприйнятність створення спеціальних правових статусів для окремих груп громадян, зокрема ВПО. Отже сучасний підхід полягає в тому, що всі громадяни, опинившись у біді, мають бути захищені однаковими, універсальними механізмами, а не через створення юридичних категорій, що може призвести до фрагментації суспільства.

Принцип національної солідарності (Principe de solidarité nationale) – цей принцип стверджує, що нація (у форматі європейського концепту нації-держави) гарантує кожному, зокрема дитині, матері та літнім працівникам, захист здоров'я, матеріальну безпеку, відпочинок і дозвілля. Будь-яка людина, яка через свій вік, фізичний чи психічний стан, економічну ситуацію не може працювати, має право отримати від суспільства засоби для гідного існування. Саме цей принцип є ідеологічним та правовим обґрунтуванням усієї системи соціального захисту та страхової медицини у Франції. У випадку катастрофи, саме *solidarité nationale* зобов'язує державу та суспільство в цілому прийти на допомогу постраждалим.

Принцип безперервності публічних послуг (Principe de continuité du service public) – один з основних принципів французького адміністративного права. Він означає, що держава зобов'язана забезпечити безперебійне надання ключових публічних послуг (безпека, охорона здоров'я, освіта) за будь-яких обставин, включно з кризовими ситуаціями. У разі вимушеного переміщення цей принцип зобов'язує державні органи (префектури, мерії) негайно мобілізувати ресурси для забезпечення безперервності життєдіяльності постраждалого населення.

Ключовим правовим механізмом виступає режим «стану природної катастрофи» (втручання для захисту переміщених) у Франції є оголошення режиму стану природної катастрофи (*état de catastrophe naturelle*). Цей механізм, запроваджений Законом № 82-600 від 13 липня 1982 року, є прямим втіленням вищезазначених принципів. Це спеціальний правовий режим, який

запроваджується урядовим декретом для громади (комуни), що зазнала значних збитків від природного явища. Важливо зазначити, що цей режим є ситуаційним, а не персональним. Статус надається не людині («постраждалий»), а території. Це ключова відмінність від української моделі, де статус ВПО отримує саме особа. Власне, оголошення цього режиму є тригером, що активує:

1) систему страхового відшкодування – це основний інструмент, адже декрет уряду є юридичною підставою для страхових компаній розпочати процедуру виплат усім постраждалим у цій зоні;

2) державну допомогу як мобілізацію державних служб, надання тимчасового житла та екстреної фінансової допомоги.

Окрім режиму природної катастрофи, людина, що втратила дім у Франції, може розраховувати на універсальні інструменти соціальної держави, закріплені в її законодавстві.

1) екстрене розміщення (*Hébergement d'urgence*) – система, керована префектурами та асоціаціями, надає тимчасовий притулок будь-якій особі, яка опинилася на вулиці, незалежно від причини. Її функціонування регулюється Кодексом соціальної дії та сім'ї (*Code de l'action sociale et des familles*);

2) загальнонаціональна система соціальної допомоги: Ключовими інструментами є мінімальний дохід активної солідарності (*Revenu de solidarité active, RSA*), запроваджений Законом № 2008-1249 від 1 грудня 2008 року, та персоналізована житлова субсидія (*Aide personnalisée au logement, APL*), створена Законом № 77-1 від 3 січня 1977 року.

Очевидно, що відмінності між українською і французькою моделями є фундаментальними та відображають різну логіку публічного управління та правову культуру.

Таблиця 1

Порівняння моделей публічного регулювання на основі правових принципів

Критерій	Французька модель (універсалістська)	Українська модель (категоріальна)
Фундаментальний правовий принцип	Рівність та солідарність. Усі громадяни рівні перед кризою і мають право на захист через універсальні механізми	Спеціальний захист вразливих груп. Держава створює спеціальну категорію (ВПО) для надання цільової допомоги
Об'єкт регулювання	Ситуація/територія (оголошення стану катастрофи)	Особа (надання статусу ВПО)
Основний тригер	Декрет уряду про визнання території постраждалою	Індивідуальна заява особи та її походження з Переліку територій
Головний інструмент підтримки	Страхова система, доповнена універсальною соціальною допомогою	Пряма державна підтримка (соціальні виплати, пільги), доповнена міжнародною допомогою
Переваги	<ol style="list-style-type: none"> 1. Відсутність стигматизації. 2. Стійкість. 3. Гнучкість. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Цільовий характер. 2. Висока видимість проблеми. 3. Можливість розробки спеціалізованих програм.
Недоліки	<ol style="list-style-type: none"> 1. Не враховує специфічних потреб, пов'язаних з травмою війни. 2. Може бути недостатньою за масштабів кризи. 3. Страховий механізм не працює в умовах воєнних ризиків 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ризик бюрократизації. 2. Ризик стигматизації. 3. Створює залежність від бюджету.

Досвід Франції демонструє альтернативну логіку публічного управління, що базується не на наданні спеціальних статусів, а на силі універсальних правових інститутів. Для України, де спеціальний статус ВПО є абсолютно необхідним через безпрецедентний масштаб та характер кризи, французький досвід є цінним у довгостроковій перспективі. Він вказує на стратегічний напрям еволюції: поступовий перехід від тимчасових, категоріальних механізмів підтримки ВПО до розбудови стійкої, інклюзивної та універсальної системи соціального захисту, здатної захистити будь-якого громадянина.

2.3.2. Досвід Великої Британії у формуванні публічно-правових механізмів забезпечення ВПО

Для концептуалізації нашої дослідницької теорії соціального примусу (розділ 1) ми пропонує теоретико-емпіричну рамку для аналізу досвіду Великої Британії щодо внутрішнього переміщення, використовуючи операцію «Pied Piper» (Operation Pied Piper, Велика Британія, 1939–1944) як нетиповий, але показовий прецедент «захисного, організованого переміщення». На її основі варто порівняти «класичні» сценарії переміщення, зумовлені конфліктами, катастрофами та проєктами розвитку (DIDR). Ми пропонуємо розвинути концепт «організованого залишення» як інституціоналізованої, санкціонованої державою розділення родин як специфічного механізму травматизації і дослідити його довготривалі психологічні, соціальні та політичні наслідки.

Внутрішнє переміщення традиційно осмислюється через призму хаотичної втечі від безпосередньої загрози. Операція «Pied Piper» демонструє парадокс, коли навіть високо впорядковані евакуації здатні генерувати глибоку й тривалу кризу вже через інституціоналізовану розлуку, деперсоналізацію та дефіцит механізмів «safeguarding». Адже й на сьогодні інтегрованої теорії, що пояснює, коли і як «захист» перетворюється на травму, а також системної оцінки довгострокових наслідків таких політик.

Операція «Pied Piper» була наймасштабнішою в історії Великої Британії організованою евакуацією цивільного населення, здійсненою напередодні та на початку Другої світової війни. Її назва відсилала до легенди про гамельнського щуролова, що вивів дітей із міста, і вже сама по собі містила тривожний підтекст. Рішення про евакуацію визрівало в атмосфері очікування масованих бомбардувань промислових центрів і портів. У 1938–1939 роках уряд через Комітет Андерсона розробив Government Evacuation Scheme, країну поділили на «небезпечні» міські зони, «нейтральні» території та «приймальні»

сільські райони, визначили маршрути перевезення, розміщення і схеми матеріальної підтримки.

Government Evacuation Scheme (Державна схема евакуації) – це скоординований план, що реалізується національним або місцевим урядом для переміщення своїх громадян із зони, яка зіткнулася з неминучою або реальною загрозою. Ці схеми є критично важливими компонентами національної готовності до надзвичайних ситуацій і можуть бути активовані у відповідь на широкий спектр загроз, включаючи стихійні лиха, промислові аварії, збройні конфлікти та інші кризи, що загрожують життю та добробуту населення. Масштаб та характер цих схем значно відрізняються в залежності від країни та пристосовані до конкретних ризиків.

У Великій Британії така евакуація була формально добровільною, однак її супроводжувала потужна державна і медійна кампанія, що подавала відправку дітей як патріотичний обов'язок. Пріоритет надавали дітям шкільного віку, матерям із немовлятами, вагітним жінкам і людям з інвалідністю; вчителі супроводжували класи, що мало зберегти звичні соціальні зв'язки. Лише за перші три дні вересня 1939 року перевезли приблизно півтора мільйона людей, а загалом, у кілька хвиль до 1944 року, близько трьох з половиною – чотирьох мільйонів. Транспорт забезпечували залізниці та автобусні компанії, дітей заздалегідь реєстрували, кріпили до одягу ідентифікаційні бирки, видавали коробки з протигазами, а приймальні громади готували місця розміщення.

Разом з тим, фасад чіткої організації приховував значні людські та побутові труднощі. Подорожі нерідко тривали годинами у переповнених вагонах із мінімальними запасами їжі та води, без нормальних санітарних умов. Після прибуття розселення здійснювали через білетингову систему: приватним домогосподарствам у приймальних районах призначали дітей та дорослих з урахуванням житлових можливостей і державної компенсації. На практиці це інколи перетворювалося на принизливі сцени «вибору» дітей у сільських залах, де приймаючі родини фактично «придивлялися» до них, що

породжувало травматичні відчуття деперсоналізації. Часто братів і сестер розділяли, а якість нагляду й турботи дуже різнилася.

Досвід евакуації був неоднорідним. Деякі діти потрапляли до турботливих сімей, відкривали для себе безпечне сільське життя, залишалися в контакті з прийомними батьками на все життя. Інші зіштовхнулися зі зневагою, експлуатацією чи навіть фізичним і сексуальним насильством, про що публічно заговорили значно пізніше. Психологи, зокрема Анна Фрейд, звертали увагу, що для багатьох дітей сама розлука з батьками була шоком, здатним завдати не меншої шкоди, ніж реальна небезпека бомбардувань. У підсумку в дорослому житті частина колишніх евакуйованих демонструвала підвищені ризики депресії, тривожних розладів і нестабільних стилів прив'язаності, особливо якщо евакуація сталася в ранньому віці або супроводжувалася поганим ставленням.

Динаміка операції також залежала від ходу війни. Восени 1939 – навесні 1940 року, у період «дивної війни», коли негайної загрози не відчувалося, чимало дітей повернулися додому. Нові хвилі евакуації відбулися у 1940–1941 роках, та у 1944-му (під час обстрілу Лондона та іншим містам керованими ракетами) – *феномен вторинного й циклічного переміщення*. Циклічність переміщень, повторні від'їзди та повернення лише посилювали психологічне навантаження на сім'ї та приймаючі громади, ускладнювали шкільну освіту, працю і місцеве планування. Попри втрати і травми, операція мала відчутний соціальний резонанс. Вона визначила класові та регіональні контрасти: стан здоров'я, харчування і гігієни багатьох міських дітей вразив мешканців сільської місцевості та став поштовхом до загальнонаціональної дискусії про бідність, житло і соціальну справедливість. Цей досвід, разом з іншими факторами воєнного часу, сприяв формуванню післявоєнного консенсусу навколо держави добробуту і створенню Національної служби здоров'я. В адміністративному сенсі операція стала школою масової логістики, міжвідомчої координації та громадської мобілізації, вплинула на подальше планування цивільного захисту в епоху холодної війни.

У підсумку «Pied Piper» є парадоксом державної турботи: це приклад превентивної, масштабної і здебільшого ефективною евакуації, що реально зменшила людські втрати від ударів по містах, але водночас породила специфічні, інколи глибокі психологічні рани через інституціоналізовану розлуку і деперсоналізацію. Як історичний прецедент він показав, що організація і швидкість рятують життя, однак справжня безпека передбачає ще й збереження людської гідності, сімейних зв'язків і належної опіки над найуразливішими. Досвід операції «Pied Piper» дозволяє сформулювати систематизований набір принципів і рекомендацій для сучасних політик щодо внутрішнього переміщення для України. Ці практичні рекомендації особливо важливі тим, що демонструють як технічні, так і гуманітарні аспекти евакуації, розміщення та інтеграції.

По-перше, принципи планування та підготовки:

1. Збереження соціальних зв'язків через захист без розлуки, максимальне збереження сімейних зв'язків; пріоритет – евакуація цілими домогосподарствами або, якщо це неможливо, класами з учителями чи іншими довіреними особами; групова єдність, переміщення громадами, релігійними спільнотами або робочими колективами для збереження соціального капіталу; збереження контактів, планування регулярного зв'язку між розділеними членами сімей через пошту, телефон, зустрічі.

2. Інформаційна підготовка та згода – добровільність і поінформована згода, уникнення «примусу під прапором патріотизму»; чесна комунікація щодо ризиків, альтернатив та часових рамок евакуації, прозорість процедур, чіткі пояснення всіх етапів переміщення, критеріїв відбору, прав і обов'язків; участь громади, залучення представників переміщуваних спільнот до планування та прийняття рішень.

3. Підготовка приймаючих територій, що включає, по-перше, випереджаючу сенсibilізацію, навчання приймаючих громад особливостям роботи з переміщеними, подолання стереотипів і упереджень; інфраструктурний розвиток, завчасне зміцнення можливостей шкіл, лікарень,

комунальних служб у приймальних зонах; гармонізація стандартів та узгодження критеріїв допомоги для запобігання нерівності та конфліктам.

По-друге, принципи захисту під час переміщення

1. Захист дітей та вразливих груп, безпека дітей (safeguarding) – обов’язковий відбір, перевірка, наставництво і моніторинг приймаючих сімей, незалежні канали скарг, регулярні візити соціальних працівників; спеціалізований супровід, наявність психологів, медиків та соціальних працівників на всіх етапах переміщення. Також важливі превентивні механізми – системи раннього виявлення ризиків експлуатації, насильства, недбалості.

2. Збереження людської гідності шляхом недопущення деперсоналізації через відмову від практик «відбору» людей, прозорі критерії розміщення, чутливе маркування та облік без приниження; суб’єктність переміщених осіб – можливість впливати на умови розміщення, зберігати культурні практики, брати участь у житті приймаючої громади; дизайн допомоги через вибір форми підтримки, що не стигматизують і не створюють залежності (наприклад, через купони, а не пряму видачу).

3. Психосоціальна підтримка для профілактик травм, супровід психологів, програми відновлення прив’язаності, робота з батьками та приймаючими сім’ями; вікова специфіка – програми, адаптовані для різних вікових груп (від ігрової терапії для малюків до підліткових груп підтримки); культурна чутливість (врахування етнічних, релігійних, мовних особливостей у психосоціальній роботі).

По-третє, принципи інтеграції та відновлення:

1. Двостороння підтримка спільнот шляхом балансування ресурсів (фінансова, адміністративна та соціальна підтримка як переміщених, так і приймаючих громад); спільні проєкти (ініціативи, що залучають обидві групи, сприяють формуванню горизонтальних зв’язків і взаємної довіри); запобігання конкуренції (чітка комунікація щодо розподілу ресурсів, спростування чуток, медіація потенційних конфліктів).

2. Гнучкі траєкторії та право на вибір, що передбачають: право на повернення, можливість тимчасових візитів, возз'єднання, повторних переміщень за потреби; довгострокові опції – підтримка як реінтеграції в місцях походження, так і адаптації в нових місцях, відповідно до бажання людей; багаторівневі рішення шляхом уникнення «one-size-fits-all» підходів (уніфіковані, стандартизовані підходи, які намагаються застосувати однакове рішення до всіх переміщених осіб та ситуацій, ігноруючи різноманітність потреб і контексті); врахування різноманітності потреб і ситуацій.

3. Документування та інституційна пам'ять, за рахунок системи обліку (ретельне документування переміщення, розміщення, возз'єднань для запобігання «загубленню» людей), збереження історій (запис свідчень, збір артефактів, створення архівів для майбутніх поколінь і дослідників), інституційне навчання через аналіз успіхів і невдач, перегляд процедур, навчання персоналу на основі досвіду.

По-четверте, *системні принципи управління процесом*.

1. Міжвідомча координація та гнучкість (оцінка ризиків і адаптивність, швидкий зворотний зв'язок і корекція політики під час реалізації), координаційні механізми (чіткий розподіл ролей між урядовими установами, НГО, міжнародними організаціями), гнучкість бюджетування (можливість швидкого перерозподілу ресурсів відповідно до змінних потреб).

2. Довгострокове планування шляхом застосування: часових горизонтів, диференційовані стратегії для різних фаз переміщення, від невідкладної допомоги до усталених рішень; механізмів фінансової стійкості (диверсифікація джерел підтримки, поступового переходу від гуманітарної допомоги до розвитку), інтеграція у дотичні державні політики, узгодження зусиль щодо переміщених осіб із загальними стратегіями соціального розвитку.

Сучасні політики мають поєднувати технократичну майстерність із глибоким розумінням людських потреб, щоб захищати не лише фізичне виживання, а й психологічне благополуччя, соціальний капітал та

індивідуальну автономію переміщених осіб. Важливо пам'ятати, що навіть «захисне» переміщення є травматичним досвідом, і жодна держава чи організація не може повністю компенсувати втрати. Тому найкращою політикою залишається превенція примусового переміщення через миротворчість, зменшення ризиків катастроф та відповідальне планування розвитку, що дозволяє людям жити і процвітати там, де вони відчують свою належність.

Висновки до розділу 2

1. Здійснений теоретико-методологічний аналіз публічно-правових механізмів формування та реалізації державної політики щодо ВПО дозволив ідентифікувати ключові структурні компоненти, що становлять правове підґрунтя для захисту та інтеграції внутрішньо переміщених осіб. Установлено, що публічно-правовий механізм функціонує як інтегрована система п'яти взаємопов'язаних рівнів: міжнародного (рамкового), конституційного, законодавчого, імплементаційного та стратегічного, формуючи дворівневу модель «право-механізми». Водночас виявлено системну прогалину: попри наявність належного законодавчого забезпечення, імплементаційний рівень характеризується неефективністю, бюрократизацією та фрагментарністю, що суттєво обмежує реалізацію гарантованих законом прав ВПО.

2. Компаративний аналіз правового змісту інституту внутрішньо переміщеної особи у міжнародному та національному вимірах засвідчив наявність фундаментальних відмінностей між міжнародними рамковими документами та національним законодавством. Встановлено, що національний підхід характеризується чіткою територіальною прив'язкою до Переліку територій та звуженим трактуванням причин переміщення, що фокусується переважно на наслідках збройного конфлікту та окупації. Така операціоналізація створює правову визначеність для адміністративних

органів, проте одночасно формує ризик позбавлення захисту осіб, які тікають з інших причин, якщо їхня громада не включена до Переліку, що суперечить більш інклюзивним міжнародним стандартам.

3. Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих, ідентифіковано як ключовий багатофункціональний інструмент публічного управління, що визначає обсяг прав та доступ до державної підтримки для мільйонів внутрішньо переміщених осіб. Емпіричне дослідження функціонування цього інструменту виявило три критичні системні дисфункції: 1) значні часові лаги між включенням території до Переліку та отриманням допомоги (понад 30 днів); 2) нерівність у рівні підтримки та показниках інтеграції між ВПО з територій різних статусів; 3) "ефект урвища", коли виключення громади з Переліку різко обмежує доступ до довгострокових програм підтримки без належних перехідних механізмів. Це вказує на необхідність реформування не лише Переліку, а й усієї системи публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО на засадах прозорості, гнучкості та соціальної справедливості.

4. Дослідження історичної еволюції концепту внутрішнього переміщення та аналіз зарубіжного досвіду (зокрема, британської операції "" та французького "L'Exode") дозволили сформулювати системні принципи ефективної державної політики щодо ВПО. Встановлено, що навіть високоорганізовані державні евакуації здатні породжувати глибокі соціально-психологічні травми через інституціоналізовану розлуку, деперсоналізацію та відсутність механізмів захисту. На основі цього досвіду розроблено чотирирівневу модель організації публічного управління, що включає: 1) принципи планування та підготовки (збереження соціальних зв'язків, інформаційна підготовка, підготовка приймаючих територій); 2) захист під час переміщення (безпека дітей та вразливих груп, збереження людської гідності, психосоціальна підтримка); 3) інтеграція та відновлення (двостороння підтримка спільнот, гнучкі траєкторії, документування); 4) системні принципи управління (міжвідомча координація, довгострокове планування).

5. Встановлено, що проблема внутрішнього переміщення в Україні еволюціонувала від гострої гуманітарної кризи до затяжної соціально-правової проблеми, що вимагає переходу від короткострокових заходів реагування до розробки довгострокових стратегій інтеграції та підтримки. Ідентифіковано чотири ключові виклики, що потребують адресації на рівні публічного управління: 1) нормативно-правова невизначеність та динамічність; 2) соціально-економічна дезінтеграція; 3) адміністративно-управлінська неефективність; 4) інформаційно-цифрові виклики, пов'язані з цифровою нерівністю та захистом персональних даних. Обґрунтовано необхідність міждисциплінарного підходу до дослідження публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО, що поєднує системний, інституційний, людиноцентричний та порівняльно-правовий підходи з синтезом знань з права, публічного управління, соціології та цифрових студій, що дозволить створити науково обґрунтований фундамент для переходу від ситуативного реагування до побудови стійкої, справедливої та ефективною системи захисту й інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Основні результати дисертаційного дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях зі спеціальності «Публічне управління і адміністрування» і включені до списку публікацій автора [].

РОЗДІЛ 3

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

3.1. Сучасні виклики функціонування публічно-правових механізмів життєзабезпечення ВПО

Попередні розділи дослідження розкрили фундаментальну суперечність у державній політиці щодо внутрішньо переміщених осіб. З одного боку, Конституція України проголошує державу соціальною (ст. 1). З іншого боку, розроблена у дисертації «Теорія суспільного примусу» (SCT-ID) доводить, що ВПО стикаються з комплексом викликів, які наявні механізми долають не повною мірою. В умовах довготривалої війни на виснаження, яку веде проти України агресор – РФ, ця проблема виходить за межі суто соціальної політики і набуває стратегічного значення для національної безпеки. Політика щодо мільйонів власних переміщених громадян стає індикатором інституційної спроможності держави, її здатності зберігати соціальну згуртованість та мобілізувати весь людський потенціал для протидії ворогу.

Проведене дослідження дозволило виявити специфічні механізми реалізації суспільного примусу щодо внутрішньо переміщених осіб, які функціонують як інституціоналізовані практики в адміністративній та правовій системі України. Ці механізми формують комплексну систему обмежень, що попри соціально орієнтовану риторику держави, призводять до системних порушень прав ВПО.

Варто вказати на «Ефект подвійної травматизації», що проявляється як психосоціальний феномен на перетині бюрократичних процедур та індивідуального травматичного досвіду. Опитування ВПО з Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей (n=100) засвідчили, що 83% респондентів відзначають повторне переживання травми під час взаємодії з

державними інституціями. Особливо травматичними виявилися процедури, пов'язані з верифікацією статусу, коли ВПО змушені не лише документально, але й наративно підтверджувати обставини переміщення перед численними комісіями та інспекторами. Наприклад, для отримання компенсації за пошкоджене житло, переміщена особа повинна в середньому 3-4 рази детально описувати втрачене майно різним інстанціям, при цьому система міжвідомчої взаємодії не передбачає обміну цими даними. Процедури верифікації місця проживання (так звані «перевірки на присутність»), що проводяться інспекторами соціальних служб, сприймаються ВПО як порушення приватності та нагадування про постійний контроль і нестабільність становища.

Критичного значення цей механізм набуває для осіб, які зазнали безпосереднього насильства в зоні бойових дій – для них навіть найбільш формальні адміністративні процедури, пов'язані з доведенням статусу ВПО, можуть викликати симптоми посттравматичного стресового розладу. За даними експертних оцінок Інституту ментального здоров'я, лише 12% ВПО отримують необхідну психологічну підтримку під час проходження бюрократичних процедур.

«Структурна непевність» виступає не лише як суб'єктивне відчуття, але як об'єктивна характеристика інституційного середовища, в якому існують ВПО. Аналіз нормативно-правової бази (97 нормативних актів за 2014-2023 роки) показав, що середній термін дії програм підтримки ВПО складає близько року, після чого вони або припиняються, або зазнають суттєвих модифікацій. Особливо показовим є приклад житлових програм: з восьми ініціатив, започаткованих протягом 2014-2023 років, шість зазнали суттєвих змін критеріїв участі вже після початку їх впровадження, що призвело до виключення окремих категорій ВПО, які вже розпочали процес оформлення документів.

Аналіз бюджетних призначень на програми для ВПО демонструє високу волатильність: середньоквадратичне відхилення фактичних видатків від

запланованих становить 41% за період 2014-2023 років. Це унеможливило довгострокове планування як для органів місцевого самоврядування, так і для самих переміщених осіб. Відсутність чітких, стабільних критеріїв для прийняття рішень щодо призначення допомоги та послуг створює ситуацію, коли доступ до них визначається не об'єктивними параметрами вразливості, а суб'єктивними факторами – від компетентності окремих службовців до наявності зв'язків чи ресурсів для проходження бюрократичних процедур.

Емпіричне дослідження державного дискурсу щодо ВПО (контент-аналіз 326 офіційних документів та публічних виступів посадових осіб) виявило превалювання риторики «тимчасовості» (82% згадок) навіть через 8-9 років після початку переміщення, що сигналізує про відсутність стратегічного бачення довгострокових рішень. Певною мірою «інституційний патерналізм» функціонує як комплексний управлінський механізм, що сформувався на перетині гуманітарної парадигми «допомоги» та адміністративної традиції контролю. Дослідження нормативних актів, що регулюють надання допомоги ВПО, виявило, що 74% всіх форм підтримки мають цільовий, обмежений характер із жорсткою регламентацією способів використання. Наприклад, житлові субсидії для ВПО можуть використовуватися лише для оплати офіційно зареєстрованої оренди, що не відповідає реальним практикам на ринку житла, де переважає неформальна оренда.

Парадоксальним проявом інституційного патерналізму є те, що намагаючись захистити права ВПО, держава фактично обмежує їхню автономію. Порівняльний аналіз адміністративних процедур демонструє, що для ВПО встановлено в середньому на 40% більше дозвільних процедур порівняно з іншими категоріями громадян, які претендують на аналогічні послуги. Специфічні обмеження, як-от прив'язка соціальних виплат до місця реєстрації як ВПО, фактично стримують трудову мобільність та економічну активність.

Вважаємо, що існує сучасний суспільний виклики для трансформації інституційного патерналізму у формат інституціонально контрольованої мобільності як передвісника авторитарного стилю управління у сфері життєзабезпечення ВПО, які є ВПО є одночасно безпековим викликом і стратегічним ресурсом держави, що потребує правової формалізації для забезпечення державної стабільності та територіальної цілісності. Ми виокремлюємо аксіоматичний підхід до такого підходу (незалежно від країни, обраної для теоретичного аналізу):

1) *аксіома державного імперативу* – «державні інтереси переважають індивідуальні права переміщених осіб»;

Ця аксіома є фундаментом усієї моделі державної політики щодо ВПО, й базується на твердженні, що в умовах кризи (конфлікту, окупації) пріоритетом держави є збереження власної стабільності, контроль над ресурсами та забезпечення національної безпеки. Індивідуальні права ВПО (на свободу пересування, вибір місця проживання, приватність чи навіть своєчасний доступ до соціальних виплат) можуть бути обмежені, якщо вони вступають у конфлікт із цими державними інтересами.

Проявами на практиці виступають: по-перше, бюрократичні перепони – коли реалізація соціальних прав, таких як отримання пенсій чи допомоги, ставиться в залежність від наявності довідки ВПО та проходження складних процедур верифікації; по-друге, обмежувальні перевірки, зокрема, запровадження механізмів контролю, як-от вибіркові перевірки фактичного місця проживання, що можуть призвести до припинення виплат, є яскравим прикладом пріоритету контролю над ресурсами над безумовним правом людини на допомогу.

2) *аксіома безпекової пріоритезації* – «ВПО є переважно об'єктом безпекової політики, а не соціального захисту»;

Цей принцип, відомий як «сек'юритизація», переводить проблему ВПО зі сфери соціальної політики у сферу національної безпеки. Переміщені особи розглядаються не лише як жертви, що потребують допомоги, але і як

потенційне джерело ризику: можливі носії ворожих ідеологій, загроза соціальній стабільності в приймаючих громадах або об'єкт для шахрайства з державними виплатами.

Проявами на практиці виступають: по-перше, посилений контроль, коли органи влади зосереджуються на верифікації та перевірках, щоб унеможливити зловживання, що перетворює систему соціального захисту на інструмент нагляду. По-друге, зв'язок статусу з безпекою, при цьому законодавство може передбачати скасування довідки ВПО у разі скоєння кримінальних правопорушень, зокрема злочинів проти національної безпеки, що прямо пов'язує соціальний статус із безпековою політикою; по-третє, стигматизація, за якої у медіа та суспільстві можуть поширюватися наративи, що ставлять під сумнів лояльність ВПО, особливо з окупованих територій, та закликають до їх ретельних перевірок;

3) *аксіома лояльності* – «ставлення до ВПО диференціюється згідно із лояльністю до адміністративно-політичного режиму».

Ця аксіома є наслідком безпекової пріоритезації, особливо в умовах внутрішніх конфліктів. Держава може застосовувати вибіркового підхід до надання допомоги, що залежить від походження ВПО, їх політичних поглядів або етнічної належності. Це створює неформальний поділ на «надійних» і «підозрілих» переселенців. Проявами на практиці виступають: по-перше, дискримінаційні практики й міжнародний досвід показує, що вибіркоче ставлення до ВПО залежно від їхньої етнічної належності чи політичних орієнтацій завдає очевидної шкоди та є поширеною проблемою в країнах, що переживають конфлікти; по-друге, суспільні упередження, й медіа-аналіз показує, що ВПО з певних регіонів можуть зображуватися у суспільному просторі як носії проросійських поглядів, що потребують «перевірки на сепаратизм», що відображає суспільні та потенційно державні побоювання щодо їхньої лояльності.

4) *аксіома централізованого управління* – «контроль можливо забезпечити лише через ієрархічну вертикаль управління».

Ця аксіома характеризує жорстку, централізовану систему прийняття рішень та розподілу ресурсів. Вона базується на недовірі до місцевих органів влади та громадських організацій, вважаючи, що лише центральні органи можуть ефективно керувати кризою. На практиці такий підхід часто виявляється неефективним, повільним і відірваним від реальних потреб людей на місцях: по-перше, недосконалі централізовані інструменти (Єдина інформаційна база даних про ВПО), що мають окремі технічні проблеми, що змушує місцеві управління соціального захисту вдаватися до ручних підрахунків та перевірок; по-друге, ігнорування місцевої експертизи, хоча централізоване планування не враховує специфіку та потенціал приймаючих громад, які насправді перебувають на передовій реагування на кризу.

5) *аксіома інформаційного домінування* – «держава формує єдиний легітимний наратив про переміщення, причини і наслідки».

Згідно з цією аксіомою, держава прагне контролювати не лише фізичне переміщення та ресурси, а й інформаційний простір. Вона створює та просуває офіційний наратив, який пояснює причини переміщення, висвітлює дії уряду у вигідному світлі та формує громадську думку. Голоси самих ВПО та альтернативні погляди часто маргіналізуються. Проявами на практиці виступають: по-перше, зображення ВПО як пасивних отримувачів, коли медіа, спираючись на офіційні прес-релізи, часто зображують ВПО як однорідну масу пасивних «отримувачів допомоги», а державу та місцеву владу – як ефективних «надавачів», що створює маніпулятивний образ вирішення всіх проблем; по-друге, використання теми ВПО в політичних цілях, коли політики та посадові особи можуть використовувати тему допомоги ВПО для власного піару, що ще більше зміцнює офіційний наратив про турботу держави.

Ці п'ять аксіом разом складають модель управління, яка, хоч і може бути виправдана логікою надзвичайного стану, в довгостроковій перспективі є контрпродуктивною. Вона породжує недовіру, посилює вразливість ВПО, виснажує державні ресурси через неефективність і створює системні бар'єри для справжньої інтеграції та відновлення (таблиця 3.).

Таблиця 3.

Соціальний зміст публічного управління у сфері ВПО: аксіоми

№	Аксіома	Суть (коротко)	Потенційні наслідки для політик щодо ВПО	Ризики для прав людини	Рекомендовані запобіжники
1	Аксіома державного імперативу	«Державні інтереси» ставляться вище індивідуальних прав ВПО	Пріоритет макrorішень над кейс-менеджментом; обмеження процедур оскарження	Порушення принципу пропорційності; колективні покарання; відмова у правах задля «публічного інтересу»	Вбудувати у закон презумпцію прав ВПО і тест пропорційності; обов'язкові оцінки впливу на права людини для рішень у кризових режимах
2	Аксіома безпекової пріоритетизації	ВПО насамперед як об'єкт безпекової політики	Перевага скрінінгів і перевірок над сервісом; проблема доступу до допомоги	Стигматизація, профайлінг; нерівність доступу; порушення приватності	Risk-based підхід з чіткими порогоми та строками; мінімізація даних; незалежний нагляд за безпековими практиками;
3	Аксіома лояльності	Диференціація ставлення за ознакою лояльності до режиму	Політизація соцдопомоги; нерівний розподіл ресурсів	Дискримінація за політичними переконаннями; chilling effect на свободу вираження	У законах закріпити заборону дискримінації за політичними ознаками; анонімізація/розділення політичних атрибутів від процесів надання допомоги; незалежні механізми скарг
4	Аксіома централізованого управління	Контроль можливий лише через ієрархічну вертикаль	Повільні рішення; затори на «вершині»; низька адаптивність	Порушення права на своєчасну допомогу; відсутність ефективних засобів правового захисту	Делегування повноважень і бюджетних лімітів «на місця»; правові норми fast-track; цифрова верифікація через Трембіту з аудитом ex-post
5	Аксіома інформаційного домінування	Держава формує єдиний «легітимний» наратив	Звуження плюралізму; слабкий зворотний зв'язок; «сліпі зони» політики	Порушення свободи вираження і доступу до інформації; маргіналізація	Юридичні гарантії медіаплюралізму; механізми публічної участі ВПО; відкриті дані й панелі моніторингу потреб
6	Альтернатива: сервісна парадигма	Права ВПО у фокусі; баланс безпеки й сервісу; федеративна взаємодія	Швидкі траєкторії допомоги; прозорі правила; інтеграція даних через «Трембіту»	Мінімізує ризики: своєчасність, недискримінація, підзвітність	Закріпити в законі: мінімальні стандарти е-сервісів, автоматичні призначення за ключовими атрибутами, аудит і омбудсменський нагляд, оскарження онлайн

Джерело: розроблено автором

Представлені аксіоми виокремлюють дві конкуруючі логіки публічної політики щодо ВПО: безпеково-імперативну та сервісно-правову. Зокрема, аксіоми про пріоритет державного контролю, централізації та інформаційної монополії – схильні ставити системні цілі вище індивідуальних прав і потреб. У практиці це породжує затримки в доступі до послуг, профайлінг і надмірні перевірки, політизацію розподілу допомоги, «слабкі місця» ієрархічного управління та звуження інформаційного плюралізму. З правової точки зору такі підходи створюють ризики для принципу пропорційності, недискримінації, приватності, доступу до інформації і права на ефективний засіб правового захисту. Інакше кажучи, інституційна повільність та відчуження ВПО від сервісів — природні наслідки домінування цих аксіом у «мирних» регламентах, що не пристосовані до кризової мобільності людей.

Очевидно, що стигматизація через особливе «маркування» може проявлятися не лише у формальних процедурах, але й у публічному дискурсі, де ВПО часто позиціонуються як «об'єкти допомоги», а не як активні суб'єкти. Аналіз медійних репрезентацій показав, що у 68% матеріалів ВПО представлені як пасивні отримувачі допомоги, і лише у 17% – як активні громадяни та агенти змін.

Аналіз нормативно-правового та практичного забезпечення соціальних прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні виявляє системний феномен: створення *de facto* паралельної, «спеціальної» адміністративної реальності для цієї категорії громадян. Хоча формально ці механізми покликані надавати адресну допомогу та відповідають загальним стандартам соціального захисту, на практиці вони функціонують як система адміністративної сегрегації. Наприклад, порівняльний аналіз процедур отримання допомоги на дітей показує, що для ВПО встановлено в середньому на 6-8 документів більше, ніж для інших категорій, а терміни розгляду заяв довші на 30-45%.

Таблиця 3.

Порівняльний аналіз процедур отримання державної допомоги для ВПО

Критерій	Звичайна сім'я (нерезидент ВПО)	Сім'я ВПО	Нормативне регулювання	Наслідки для правового доступу
Базовий акт	Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Постанова КМУ № 1751	Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Закон України № 1706-VII (про ВПО)	Закон України, Постанова КМУ № 1751, для ВПО – додатково Постанова № 505, № 365	Для ВПО діють додаткові спеціальні норми
Базовий перелік документів	заява, паспорт свідоцтво про народження дитини, довідка про склад сім'ї, ПН	Весь базовий перелік, довідка ВПО, підтвердження м/п, акт обстеження	Постанова КМУ № 1751 (всі), Постанова № 505, 365 (ВПО)	Для ВПО кількість паперів відразу більша на 3–4
Додаткові документи	Зазвичай не вимагаються, якщо немає нетипових обставин	+ довідка з місця навчання дитини, + документ про відсутність ін. допомоги+ пояснення	Постанова № 505, 365, методичні листи Мінсоцполітики	ВПО – ще 3–5 додаткових документів
Верифікація місця проживання	Заява і, за потреби, довідка з ЖЕК/реєстраційної служби	Обов'язково: акт соцслужби, ком. квитанції, договір оренди або акт обстеження	Ст. 12, Закон про ВПО; Постанова № 505	Для ВПО має бути підтвердження фактичного проживання
Строк розгляду заяви	До 10 робочих днів від дати подачі повного пакета документів	Мінімум 13–15 днів: 10 днів + 3–5 на дод. верифікацію або перевірки	Постанова № 1751 для всіх, № 505, 365 — подовжують строк для ВПО	ВПО — строк довший на 30–45% через додаткові перевірки
Кількість документів	В середньому 4–5	В середньому 10–13	Фактична практика, аналітика Мінсоцполітики і ЦНАП	Для ВПО – на 6–8 більше документів
Додаткові фактори затримки	Відсутні або мінімальні, в основному через неповний пакет шляхом апеляції	Перехресна перевірка в реєстрах, переобстеження житла, внутрішні розпорядження ОМС	Постанова № 365, інструкції Мінсоцполітики	ВПО підпадають під постійну повторну верифікацію

Джерело:

1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» № 1751 від 27.12.2001 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1751-2001-%D0%BF>

2) Постанова Кабінету Міністрів України КМУ № 505 від 01.10.2014 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

3) Постанова Кабінету Міністрів України КМУ № 365 від 08.06.2016 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>

4) Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-ХІІ від 21.11.1992 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>

5) Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20.10.2014 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

Ця система характеризується імплементацією додаткових, обтяжливих умов, верифікаційних процедур та бюрократичних обмежень, які не застосовуються до інших громадян, що претендують на аналогічні види соціальної допомоги. Як наслідок, замість спрощення доступу до підтримки, ця паралельна система створює значні бар'єри, посилює правову невизначеність та поглиблює соціальну вразливість ВПО, що прямо суперечить міжнародним Керівним принципам ООН щодо внутрішнього переміщення, зокрема принципу недискримінації

Формально, в сучасному публічному управлінні така позиція не є домінуючою, але представлена у науковому дискурсі на основі теоретизації таких підходів:

- 1) теорія державної безпеки і територіальної цілісності;
- 2) концепції керованої демографії та просторового планування;
- 3) теорія соціальної інженерії і масової лояльності;
- 4) доктрина «загрозливих контингентів»;

5) теорія кризової легітимації ірраціональних заходів авторитарного управління.

Важливо наголосити, що певна «дискримінаційна інклюдія» проявляється як системний парадокс, коли формальне включення ВПО до механізмів соціального захисту супроводжується фактичним закріпленням їхнього нерівного статусу у соціумі.

Емпіричне дослідження результатів роботи державних програм показало, що рівень задоволення потреб серед ВПО на 23-27% нижчий, ніж серед інших категорій громадян з аналогічними соціально-демографічними характеристиками. Особливо відчутна ця різниця у сферах житлового забезпечення (розрив у 41%) та працевлаштування (розрив у 34%).

Аналіз регіональної статистики свідчить про територіальну нерівномірність доступу до послуг: у обласних центрах ВПО отримують доступ до 86% передбачених видів підтримки, тоді як у малих містах та сільській місцевості – лише до 52%. Це створює «подвійну дискримінацію» для найбільш вразливих категорій ВПО, які не мають ресурсів для переїзду до обласних центрів.

Виявлена суперечність між конституційно-правовим принципом соціальної держави та реальними практиками суспільного примусу має глибинні інституційні корені. Наше дослідження доводить, що «нормативно-імплементативний розрив» проявляється не лише як формальна невідповідність декларацій та практик, але як системне викривлення трансформації правових норм у адміністративні практики. Для прикладу, аналіз каскаду нормативних актів від законів до інструкцій показав, що по мірі конкретизації норм у підзаконних актах кількість обмежень та умов для ВПО зростає в геометричній прогресії: якщо закон містить в середньому 3-4 загальні умови, то відповідні інструкції можуть включати до 30-40 конкретних вимог та обмежень.

Відповідно, т.з. «ресурсно-гарантійна асиметрія» посилюється в умовах бюджетних обмежень воєнного часу. Міжвідомчий аналіз розподілу ресурсів

показав, що фінансування програм для ВПО в розрахунку на одну особу становить лише 58% від середнього показника для інших категорій, які потребують соціального захисту. Ця асиметрія створює передумови для соціальної напруги та конкуренції за обмежені ресурси, що додатково ускладнює соціальну інтеграцію ВПО. Додатково, «інституційна інерція» посилюється системними чинниками, як-от відсутність механізмів інституційного навчання та адаптації. Аналіз змін у структурі та функціях відповідальних органів виявив, що за 11 років з початку масових переміщень, архітектура підтримки ВПО залишається орієнтованою на короткострокову допомогу, а не на довгострокову інтеграцію та відновлення. Показово, що 78% бюджетних програм для ВПО класифікуються як «екстрена допомога» навіть через майже десятиліття після початку переміщень. На жаль, політико-управлінська фрагментація правової регламентації має не лише горизонтальний вимір (розподіл відповідальності між різними відомствами), але й вертикальний – між різними рівнями адміністрування, коли відповідальність за підтримку ВПО часто перекладається на місцеві бюджети без відповідного фінансового забезпечення, що створює територіальну нерівність у доступі до послуг.

Для подолання виявлених суперечностей необхідна комплексна трансформація підходів до публічного управління у сфері внутрішнього переміщення. Правовий формат трансформації «від статус-орієнтованого до потреб-орієнтованого підходу» має включати не лише зміну риторики, але й практичне впровадження універсальних сервісів, доступних для всіх громадян на основі їхніх потреб, а не формального статусу. Саме тому важливо наголосити, що унормована правовими регламентами і процедурами інституціоналізація принципу «процедурної справедливості» повинна включати створення спеціалізованих механізмів оскарження, незалежного моніторингу та громадського контролю.

Перехід від патерналістської до партнерської моделі взаємодії у форматі правового забезпечення життєдіяльності вимагає не лише риторичних змін,

але й інституційної трансформації – створення механізмів співучасті ВПО у розробці, впровадженні та оцінці політик і програм. Ефективними виявляються моделі, де 25-30% складу робочих груп та консультативних органів формується з представників спільнот ВПО.

Впровадження цих принципів дозволить подолати суперечність між конституційним ідеалом соціальної держави та практикою суспільного примусу, сформувавши інклюзивну модель публічного управління, орієнтовану на забезпечення не лише базових потреб, але й повноцінної участі ВПО у суспільному житті.

Для подолання цих викликів пропонується нова авторська концепція «Траєкторія стійкості». Її мета – перейти від фрагментарної, кризової моделі підтримки до цілісної, інтегрованої системи, що розглядає життєзабезпечення ВПО не як гуманітарну акцію чи соціальний обов'язок, а як невід'ємний елемент стратегії довготривалої протидії агресору та зміцнення національної стійкості.

1. Філософсько-правова основа концепції: від патерналізму до партнерства. Традиційна модель соціальної політики часто базується на патерналізмі, де держава виступає «опікуном», а громадянин пасивним отримувачем допомоги. Ця модель виявилася неефективною для ВПО, оскільки вона породжує залежність та не враховує їхньої суб'єктності. Концепція «Траєкторія стійкості» пропонує зміну парадигми на соціальне партнерство та інвестування. Концепція базується на таких конституційно-правових принципах:

1) принцип людської гідності (ст. 3, 28 Конституції України), адже життєзабезпечення – це не лише надання мінімальних засобів для фізичного існування, а й створення умов для збереження та відновлення людської гідності, що була порушена внаслідок вимушеного переміщення;

2) принцип соціальної відповідальності держави (ст. 1, 46 Конституції України), за яким держава несе пряму відповідальність за

створення системи, що гарантує кожному громадянину, включно з ВПО, соціальний захист та можливість реалізувати свій потенціал;

3) принцип субсидіарності, за яким рішення щодо інтеграції та підтримки ВПО мають ухвалюватися на найнижчому ефективному рівні – у приймаючих громадах, які найкраще розуміють місцевий контекст, за фінансової та методичної підтримки центральної влади.

Структура публічно-правового механізму життєзабезпечення ВПО представлена трирівневою моделлю.

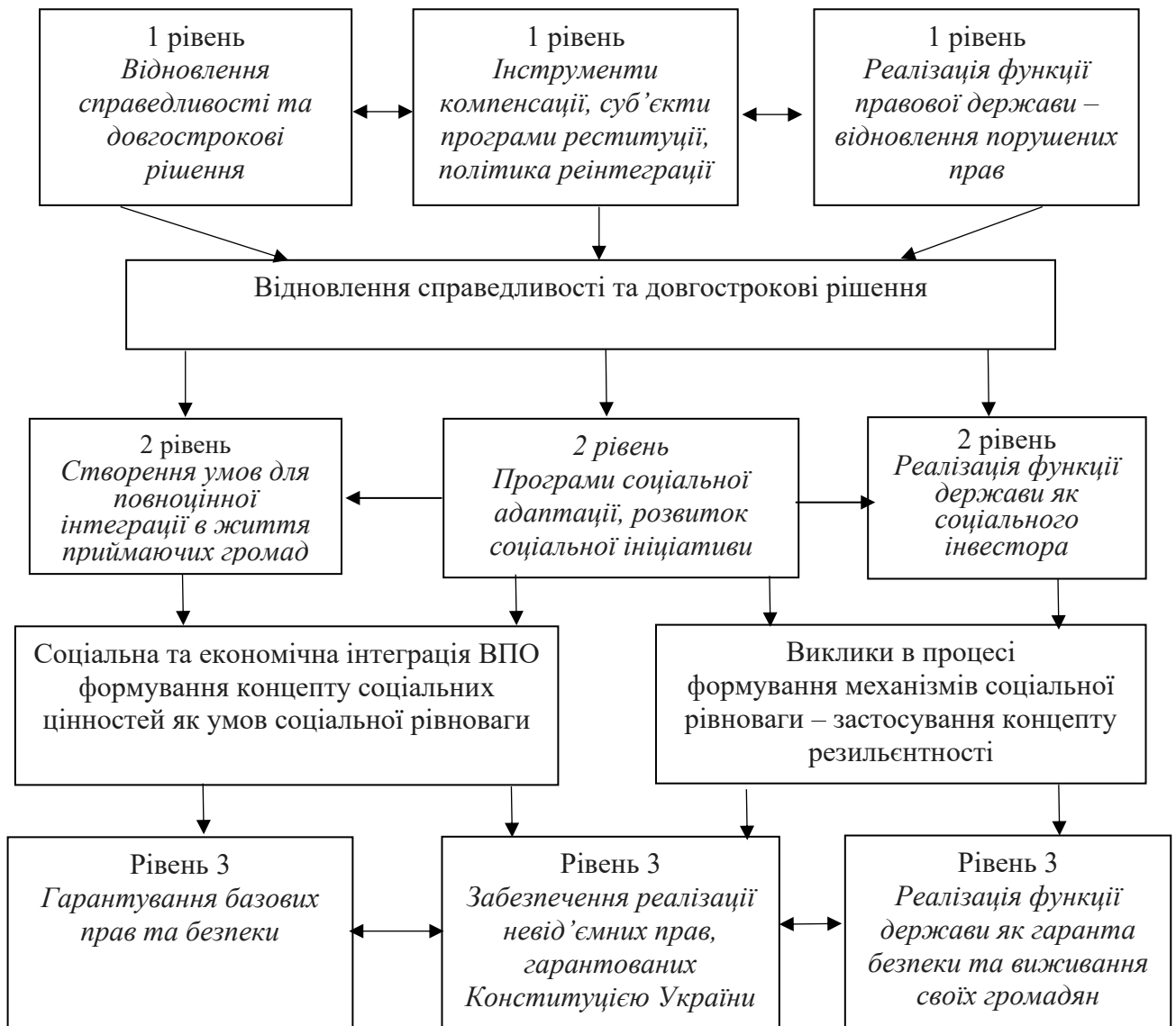


Рис. 3.1. Модель трирівневої структури механізму життєзабезпечення ВПО

Джерело: розроблено автором

Запропонована концепція структурує публічно-правовий механізм життєзабезпечення ВПО у вигляді трьох взаємопов'язаних рівнів, що разом утворюють цілісну екосистему. Така тривінева модель є не статичною ієрархією, а динамічною системою, що адаптується до потреб ВПО на різних етапах їхнього життєвого циклу. Її функціонування базується на принципах, розроблених у межах «Моделі проактивного соціального супроводу та антикризового адміністрування» (МПСС-АА).

Таблиця 3. _

Функціональна модель реалізації моделі тривіневої структури
механізму життєзабезпечення ВПО

Принцип (з моделі МПСС- АА)	Застосування на рівні 3 (Гарантування)	Застосування на рівні 2 (Інтеграція)	Застосування на рівні 1 (Справедливість)
Проактивність	Авт. нарахування первинної допомоги при реєстрації статусу через «Дію». Прогнозування потоків евакуації	Аналіз даних ринку праці та проактивне інформування ВПО про програми перекваліфікації	Створення превентивних механізмів фіксації доказів руйнування майна ВПО ще до звернення особи
Соціальний супровід	«Кейс-менеджер» допомагає з первинною реєстрацією, пошуком тимч. житла та отриманням гуманітарної допомоги	«Кейс-менеджер» допомагає скласти індивідуальний інтеграційний план для ВПО (освіта, зайнятість, житло)	«Кейс-менеджер» надає юридичний супровід у процесі подання заяв ВПО на компенсацію або звернення до суду
Інвестування в людський капітал	Не застосовується на цьому етапі (пріоритет – виживання)	Основний рівень застосування – ваучери на навчання, гранти для бізнесу, підтримка психосоціальної стійкості	Компенсація розглядається не лише як відшкодування, а і як інвестиційний ресурс для відновлення економ. діяльності
Міжвідомча інтеграція	Координація між ДСНС, МВА, ОМС та волонтерами під час евакуації та розміщення	Інтегровані послуги у ЦНАПах (соцзахист + зайнятість + житлові програми), партнерство з бізнесом та ГО	Взаємодія між судами, правоохоронними органами, реєстрами та міжнародними інституціями для забезпечення невідворотності покарання

Джерело: дослідження автора

Модель «Траєкторія стійкості» як інструмент довготривалої протидії агресору інтегрує правові, інституційні та цифрові механізми, узгоджені з концепціями, розкритими у роботі: «критична правова інфраструктура», інтегрована сервісна модель, проактивність, інтероперабельність, *privacy-by-design*, індикатори правової стійкості. В умовах затяжної війни політика щодо ВПО перестає бути суто соціальним питанням і перетворюється на стратегічний інструмент зміцнення національної стійкості.

«Траєкторія стійкості» розроблена як системна відповідь на виклики масового внутрішнього переміщення населення, спричиненого збройною агресією РФ проти України. Вона враховує багатофакторну природу сучасних криз та обґрунтовує необхідність переходу публічного управління від короткострокових гуманітарних заходів до довгострокової, правоцентричної політики та політики розвитку. У межах цієї моделі права внутрішньо переміщених осіб (ВПО) розглядаються не лише як об'єкт захисту від негативних наслідків війни, а і як активний ресурс для відновлення, зміцнення соціального капіталу й сталого опору агресору.

Логіка моделі полягає у супроводі кожної особи або сім'ї ВПО через оптимізований ланцюг етапів: від кризового стану до стабільної інтеграції. Початковою є фаза екстреної безпеки, де пріоритет надається захисту життя, евакуації та наданню невідкладної допомоги, що реалізує фундаментальне право на життя і свободу. Далі йде фаза відновлення правового статусу через швидку ідентифікацію, реєстрацію та оформлення базових виплат за спрощеними процедурами з максимальним використанням цифрових каналів. Наступним етапом є фаза адаптації та залучення до громад, яка забезпечує доступ до житла, медицини, освіти і праці, а також гарантує правову інклюзію через недискримінацію та участь у місцевих ініціативах. Після цього настає фаза інтеграції та розвитку, що передбачає перехід до стійкої економічної самостійності та соціальної активності, підкріплений «критичною правовою інфраструктурою» – гарантованим мінімумом послуг, цифровим адмініструванням та громадським моніторингом. Завершальною є фаза участі

й впливу, на якій ВПО стають не просто інтегрованими членами суспільства, а й активними учасниками розробки політик та агентами позитивних змін.

Для України у контексті довготривалої протидії агресору ця модель є стратегічним інструментом. По-перше, вона де-радикалізує наративи ворожої пропаганди, перетворюючи ВПО із соціально вразливої групи на суб'єктів громадянської дії та зміцнюючи довіру до державних інституцій. По-друге, швидкий та прозорий захист прав діє як стійкий бар'єр, що знижує вразливість населення до маніпуляцій та корупції. Створення інтегрованих сервісів та платформ участі дозволяє як ВПО, так і приймаючим громадам контролювати рух ресурсів, що посилює підзвітність. Завдяки гнучкості модель забезпечує універсальні гарантії незалежно від змін у безпековій ситуації, що є критично важливим в умовах затяжної гібридної війни.

Для практичної реалізації моделі необхідно раціоналізувати ключові правові механізми. Серед них забезпечення повної інтегрованості державних реєстрів через систему «Трембіта» для уникнення дублювання даних та підвищення прозорості. Важливим є впровадження стратегій правової інклюзії, що включають обов'язковий аудит адміністративних процедур, антикорупційні заходи, публічний моніторинг та ефективні інструменти оскарження. Нарешті, необхідно законодавчо закріпити поняття правовий формат «траєкторія стійкості» як базову рамку державної політики щодо життєзабезпечення ВПО з обов'язковим дотриманням мінімальних стандартів надання послуг.

Ефективність моделі вимірюється через систему конкретних індикаторів: скорочення терміну оформлення ключових послуг до 24–48 годин, висока частка скарг, вирішених на користь ВПО, зростання рівня інтеграції на ринку праці, активна участь у місцевому самоврядуванні та, найголовніше, позитивна динаміка довіри до інституцій і зростання почуття захищеності серед переміщених осіб. Таким чином, модель «Траєкторія стійкості» є не лише дорожньою картою сервісної підтримки, а й багатокомпонентним правовим інструментом протидії агресору. Її

довготривалий вплив полягає у зміцненні демократичних цінностей, протидії інформаційним та управлінським диверсіям, а також у формуванні соціальної згуртованості та сталості українського суспільства. Кожен елемент моделі «Траєкторія стійкості» має прямий вплив на здатність держави та суспільства протистояти агресору.

Таблиця 3.

Стратегічний вимір концепції «Траєкторія стійкості» у контексті протидії агресору

Рівень концепції	Стратегічна мета у протидії агресору	Вплив на національну стійкість
Рівень 1 Справедливість	Утвердження державного суверенітету та зміцнення національної єдності. Агресор прагне легітимізувати окупацію та розколоти українське суспільство	Механізми компенсації та правосуддя є сигналом, що держава ніколи не відмовиться від своїх територій та громадян. Це зміцнює віру в перемогу, майбутню відбудову та невідворотність покарання для агресора
Рівень 2 Інтеграція	Мобілізація людського капіталу для економічної та оборонної стійкості. Агресор прагне виснажити економіку України та позбавити її людського ресурсу	Кожна працевлаштована та інтегрована ВПО – це платник податків, працівник на підприємстві (можливо, оборонному), активний член громади. Це пряма протидія меті ворога щодо економічного колапсу
Рівень 3 Гарантування	Протидія хаосу та збереження легітимності держави. Агресор прагне посіяти паніку, зневіру та продемонструвати неспроможність української держав	Швидке надання допомоги та захисту демонструє ефективність державних інституцій, зберігає довіру громадян та зміцнює суспільний договір в умовах війни

Джерело: дослідження автора

Запропонована концепція «Траєкторія стійкості» є логічним розвитком проведеного у попередніх розділах аналізу. Вона інтегрує конституційні принципи соціальної держави, висновки «Теорії суспільного примусу» та практичні інструменти «Моделі проактивного соціального супроводу», створюючи цілісну та науково обґрунтовану рамку для реформування державної політики.

В умовах довготривалої протидії агресору впровадження цієї концепції дозволить перейти від фрагментарної та реактивної системи до інтегрованої, проактивної та людиноцентричної екосистеми, де кожна правова норма та управлінська дія спрямовані не лише на подолання наслідків кризи, а й на реалізацію стратегічної мети — відновлення людського капіталу та зміцнення соціальної стійкості України як сучасної європейської соціальної держави. Це перетворює політику щодо ВПО з тягаря для бюджету на стратегічну інвестицію в національну безпеку та перемогу.

Україна створила розгалужену нормативно-правову базу для підтримки ВПО, її респонсивність характеризується значним розривом між розробкою політики на національному рівні та її реалізацією на місцях. Цей розрив зумовлений фрагментарним управлінням, обмеженими ресурсами місцевих громад та недостатньо розвиненими механізмами зворотного зв'язку.

3.2. Організаційно-правовий зміст сучасних підходів до життєзабезпечення ВПО: актуалізація нової інституціональної парадигми державної політики

Феномен внутрішнього переміщення в Україні, безпрецедентний за своїм масштабом та тривалістю, ставить під сумнів ефективність традиційних, державоцентричних моделей публічного управління. У 1 та 2 розділі ми сфокусували теоретико-методологічний фундамент для критичного переосмислення державної політики у сфері життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб. Розроблена «Теорія суспільного примусу» (SCT-ID) дозволила провести глибоку діагностику, та довела, що ВПО після переміщення потрапляють у складну систему інституційних, економічних та соціально-культурних тисків, які існуюча, переважно реактивна, модель публічного управління долає лише частково. У відповідь на цей виклик було запропоновано концепцію «Траєкторія стійкості», що накреслила

стратегічний вектор руху від виживання до повноцінної інтеграції та відновлення суб'єктності громадян.

Однак констатації проблем та визначення стратегічної мети недостатньо. Для реальних змін необхідна докорінна трансформація самої інституційної парадигми державної політики – тобто фундаментальних принципів, структур та механізмів, на яких вона базується. Адже традиційна державоцентрична модель, де держава виступає єдиним легітимним актором, а ВПО є пасивним об'єктом допомоги, продемонструвала свою неспроможність в умовах довготривалої кризи. Вона породжує бюрократичний примус, консервує залежність та ігнорує величезний потенціал громадянського суспільства та самих переміщених осіб. Важливо вийти за межі застарілої парадигми та сформулювати організаційно-правовий зміст нової, поліцентричної інституціональної парадигми державної політики щодо ВПО. Ця нова парадигма базується на тривимірній моделі взаємодії «Держав – суспільство – громадянин», й тому важливо встановити, як ця модель трансформує ключові компоненти публічно-правових механізмів життєзабезпечення та які конкретні зміни необхідні для її практичної реалізації.

При цьому нова інституційна парадигма є переходом від лінійної, ієрархічної моделі управління до мережевої, екосистемної моделі. Стара парадигма (побудована за ієрархічним принципом «Держава > публічна послуга > ВПО») визначає державу єдиним джерелом легітимних дій, а ефективність вимірюється кількістю наданих послуг. Така функціональна модель може певною мірою еволюціонувати в межах консервативної системи державної влади. Проте реалізація системних реформ руйнує основу консервативної моделі, й нова парадигма (екосистема): «Держава ↔ суспільство ↔ громадянин» визначає державу не єдиним провайдером, а модератором та фасилітатором взаємодії цих трьох складників, й при цьому ефективність вимірюється не кількістю та якістю публічних послуг («сервісна держава»), а рівнем інституційної стійкості всієї системи, що є синергетичним

результатом взаємодії. Ця зміна фокусу вимагає перегляду організаційно-правового змісту ключових елементів державної політики щодо ВПО.

Таблиця 3.

Порівняльний аналіз старої та нової інституційних парадигм у контексті ВПО

Компонент	Стара парадигма (державоцентрична)	Нова парадигма (поліцентрична, на основі взаємодії трьох складників)
Філософія управління	Патерналізм та контроль	Партнерство та інвестування в людський капітал
Роль держави	Єдиний провайдер та контролер	Модератор, фасилітатор, гарант правових рамок
Роль громадянського суспільства	Допоміжний, другорядний актор, що заповнює «прогалини»	Рівноправний партнер держави, ключовий провайдер гнучких та інноваційних послуг
Роль ВПО	Пасивний об'єкт допомоги та верифікації	Активний суб'єкт (агент), партнер у розробці та реалізації рішень
Ключовий механізм	Стандартизовані адміністративні процедури та виплати.	Інтегровані, проактивні сервіси та індивідуальний соціальний супровід (кейс-менеджмент)
Мета політики	Забезпечення мінімального рівня життєзабезпечення	Формування індивідуальної та суспільної стійкості (resilience)

Реалізація нової парадигми вимагає конкретних змін в організаційній структурі та правовому регулюванні. Важливо коректно визначити зміст трансформації ролі держави – «від контролера до сервісної інституції». Саме тому мова йде про децентралізацію відповідальності як про передачу реальних повноважень та фінансових ресурсів для реалізації інтеграційних програм на рівень органів місцевого самоврядування. При цьому створення інтегрованих сервісних офісів передбачає реорганізацію ЦНАПів та центрів соціального захисту в інтегровані центри підтримки, що працюють за принципом «єдиного вікна» та кейс-менеджменту. Аналогічно міжвідомчі координаційні платформи передбачають створення постійно діючих механізмів для координації дій Мінсоцполітики, Мінрозвитку, МОЗ, МОН України та інших відомств на основі спільних протоколів та інтероперабельності реєстрів.

Концептуально змінюється і законодавство про публічні послуги, адже ухвалення змін, що передбачають механізми соціального замовлення, дозволяє державі фінансувати послуги, які надають громадські організації, а запровадження спеціальних субвенцій для громад не лише на гуманітарну

допомогу, а й на розвиток інтеграційної інфраструктури (соціальне житло, громадські центри) нормативне закріплює принципи проактивності та людиноцентризму в усіх регламентах надання послуг ВПО.

Разом з тим, інституціоналізація впливу суспільства змінюється у межах моделі «від волонтерства до сталого партнерства». Створення Національного фонду підтримки громадських ініціатив передбачає фінансування основі прозорих конкурсних засад проектів ГО у сфері підтримки ВПО. Так само, мережа ресурсних центрів для ГО як регіональних центрів, що надають громадському сектору юридичну, організаційну та освітню допомогу вирішує завдання міжінституціональної взаємодії. Очевидно, що це потребує суттєвих змін до Закону України «Про волонтерську діяльність» (що визначена як добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги), що передбачають державні гарантії, страхування та компенсації для волонтерів, залучених до роботи у небезпечних зонах. Так само законодавче закріплення статусу Рад ВПО, надання Радам з питань ВПО при органах влади статусу обов'язкових консультативно-дорадчих органів, чії висновки мають враховуватися при розробці нормативних актів, вирішує проблему респонсивності у цій складовій державної політики.

Такі заходи держави очевидно вимагають і суб'єктивації громадянина в межах конструкту «від виживання до самореалізації», й в організаційному сегменті Національна програма з розвитку людського капіталу ВПО має перетворитися на комплексна програму, що об'єднує ваучери на перекваліфікацію, гранти на підприємництво, програми психосоціальної підтримки. Важливим кроком тут виступатиме: розробка та ухвалення нового Житлового кодексу, що передбачає різноманітні механізми вирішення житлового питання (соціальна оренда, пільгова іпотека, житлові кооперативи); запровадження податкових стимулів для підприємств, що створюють робочі місця для ВПО, та для самих ВПО-підприємців.

Таблиця 3.

Порівняння організаційно-правового змісту парадигм соціальної взаємодії

Сфера	Стара парадигма (державоцентрична)	Нова парадигма (поліцентрична)
Координація	Вертикальна, ієрархічна, міжвідомчі комісії з номінальними повноваженнями	Горизонтальна, мережева, постійно діючі платформи за участі держави, ОМС та ГО
Фінансування	Централізоване, бюджетне, спрямоване на прямі виплати.	Децентралізоване, змішане (бюджет + донори + бізнес), спрямоване на соціальне замовлення та інвестиції
Надання послуг	Стандартизоване, реактивне, через державні установи	Індивідуалізоване, проактивне, через інтегровану мережу (державні та недержавні провайдери)
Участь ВПО	Формальна, епізодична, через громадські слухання без реального впливу	Інституціоналізована, постійна, через Ради ВПО з обов'язковими консультативними повноваженнями
Правове регулювання	Фокус на процедурах реєстрації та контролю (верифікації)	Фокус на створенні правових умов для інтеграції, партнерства та розширення можливостей

Практична цінність нової інституційної парадигми розкривається при її застосуванні до конкретних сфер життєзабезпечення ВПО. Перехід від моделі соціального примусу до моделі «Траєкторії стійкості» трансформує не лише теоретичні підходи, а й конкретні механізми державної підтримки та соціальної інтеграції. Нова парадигма революціонізує підхід до житлового питання, яке згідно з дослідженнями залишається найгострішою проблемою для 78% ВПО. Замість традиційної моделі, де ВПО є пасивними отримувачами житла у визначених державою локаціях, нова система передбачає:

1) диверсифікацію житлових рішень: субсидіювання оренди через іменні сертифікати, іпотечні програми зі зниженою ставкою, співфінансування придбання житла за принципом «70/30» (держава/ВПО);

2) територіальну диверсифікацію: відмову від жорсткої прив'язки до приймаючих громад та створення міжрегіональних компенсаційних механізмів, що дозволяють ВПО обирати місце проживання без втрати фінансової підтримки;

3) інтеграцію в житлову політику через: трансформацію спеціалізованих програм для ВПО у складову ширшої політики доступного житла з універсальними критеріями потреби, а не статусу .

У таблиці 3. представлено, як взаємодія трьох концептів трансформує підходи до вирішення ключових проблем.

Таблиця 3.

Матриця відповідальності за життєзабезпечення ВПО в поліцентричній парадигмі

Сфера життєзабезпечення	Держава	Суспільство	Громадянин
Житло	Формує правову рамку (Житловий кодекс), створює державні програми (пільгова іпотека), веде облік зруйнованого майна	Надає тимчасовий прихисток, допомагає з пошуком оренди через неформальні мережі, адвокатує розробку житлових програм	Самостійно шукає варіанти оренди, бере участь у державних програмах, об'єднується в житлові кооперативи
Зайнятість	Створює програми перекваліфікації (ваучери), стимулює роботодавців (податкові пільги), надає послуги через центри зайнятості	Проводить тренінги, надає менторську підтримку, створює соціальні підприємства, поширює інформацію про вакансії	Активно шукає роботу, проходить перенавчання, започатковує власну справу, використовує професійні мережі
Охорона здоров'я та психосоціальна підтримка	Гарантує універсальний доступ до медичних послуг (НСЗУ), фінансує програми психічного здоров'я	Надає первинну психологічну допомогу (кризові психологи), організовує групи підтримки, поширює інформацію про ментальне здоров'я	Звертається до сімейного лікаря, бере участь у групах підтримки, дбає про власне психічне здоров'я та здоров'я родини

Аналогічно варто представити функціональну трансформацію публічного адміністрування у сферах життєзабезпечення ВПО. Формування багаторічної політики стійкості щодо ВПО неможливе без глибокої функціональної трансформації державного публічного адміністрування. Традиційно адміністрування в цій сфері будувалося навколо вертикально організованої системи контролю, нагляду за переміщенням осіб, ієрархічного розподілу ресурсів, а пріоритет був наданий безпеці та управлінню ризиками. В умовах затяжної кризи, зростання кількості ВПО і ресурсного тиску, така модель показала власні обмеження: низьку гнучкість, багаторівневу

бюрократію, перевантаження органів влади, дублювання процедур, надлишковий контроль за особистістю. Чинний стан системи все менше відповідає потребі забезпечити базові права та перспективу розвитку ВПО.

У протипагу цьому формується нова парадигма – сервісно-орієнтоване адміністрування, що базується на принципах адаптивності, цифровізації, делегування, прозорості й партнерства

Таблиця 3.

Функціональна трансформація публічного адміністрування у сферах
життєзабезпечення ВПО

Сфера життєзабезпечення	Стара парадигма (державоцентрична)	Нова парадигма (поліцентрична)	Організаційно-правовий інструмент зміни
Житло	Надання тимчасового житла в місцях компактного проживання (МКП)	Створення різноманітних та гнучких житлових опцій (соціальна оренда, пільгова іпотека, компенсація)	Ухвалення нового Житлового кодексу; розробка місцевих житлових стратегій
Зайнятість	Реєстрація в центрі зайнятості та виплата допомоги по безробіттю	Інвестування в людський капітал через ваучери на навчання та гранти на розвиток бізнесу	Розширення програми ваучерів; створення спеціального фонду мікрогрантів для ВПО
Соціальні послуги	Надання стандартизованих виплат та гуманітарної допомоги	Індивідуальний соціальний супровід (кейс-менеджмент) та надання комплексних послуг через механізм соціального замовлення	Розвиток інституту кейс-менеджерів; внесення змін до Закону «Про соціальні послуги»

Актуалізація нової інституційної парадигми державної політики щодо ВПО є не просто технічним удосконаленням, а фундаментальним зсувом у філософії публічного управління. Вона вимагає від держави відмови від ролі всемогутнього контролера та переходу до ролі архітектора та модератора складної екосистеми, де стійкість є спільним продуктом зусиль держави,

суспільства та самих громадян. Запропонована поліцентрична модель, що базується на синергії трьох ліній, створює організаційно-правову основу для такої трансформації та дозволяє розробити більш гнучкі, ефективні та, зрештою, справедливі публічно-правові механізми життєзабезпечення

На нашу думку, державоцентрична модель публічного управління, що базується на веберіанських ідеалах ієрархії та раціональної бюрократії, виявляє свою неспроможність в умовах масштабних та динамічних криз, якою є вимушене переміщення. Її ключові обмеження:

1) *інформаційна асиметрія та когнітивні обмеження*, коли жоден центральний орган влади не здатен зібрати, обробити та адекватно відреагувати на різноманіття потреб мільйонів індивідів, розкиданих по всій країні. Це неминуче призводить до розробки уніфікованих, «середньостатистичних рішень», які не враховують унікального контексту (регіонального, професійного, вікового) та є неефективними на мікрорівні;

Відповіддю на це може слугувати ІС «Трембіта». Цифрові платформи вже сьогодні демонструють здатність формувати деталізований і багатошаровий портрет громадян та їхніх потреб. ІС «Трембіта» – це не лише інструмент для зв'язку реєстрів, а й основа для побудови систем аналітики та адресних (таргетованих) сервісів. Наприклад, станом на кінець 2024 року до Трембіти було підключено понад 270 державних систем і реєстрів, у тому числі дані соцзахисту, медицини, освіти. Завдяки цьому державні органи вже можуть отримувати інформацію про освіту, професію, стан здоров'я, сімейний стан, отримані послуги кожного ВПО – без дублювань і паперової бюрократії.

Неможливість диктується не технічними чи когнітивними обмеженнями, а управлінською культурою та слабкою проектною дисципліною. Україна вже має ініціативи на зразок чат-ботів «єВПО», кейс-менеджерів у Центрах підтримки, які збирають індивідуальні дані для врахування різних життєвих сценаріїв.

2) *цифровий кейс-менеджмент* – у березні 2025 року через Єдину інформаційну систему соціальної сфери автоматично надано соціальні

виплати понад 3,6 млн ВПО на підставі комбінацій критеріїв: склад сім'ї, вік, стан здоров'я, регіон, наявність дітей-інвалідів тощо. Це не «середньостатистичне рішення», а варіативна адресна підтримка.

Слід виокремити основні складники цифрового менеджменту:

- інтегрованість – рівень взаємодії між різними державними інформаційними системами та реєстрами;
- стандартизація обміну даними – дотримання єдиних протоколів та стандартів доступу;
- захищеність і кібербезпека – шифрування даних, авторизація та ідентифікація;
- доступність інформації для органів влади – надання швидкого і масштабованого доступу до необхідних ресурсів;
- режими доступу – наявність автоматичного та ручного режиму обробки запитів;
- масштабованість і інтеграція – можливість підключення різних органів, регіональних та локальних рішень;
- технологічна основа/архітектура – використання сучасних платформ (наприклад, X-road/UXP);
- адміністрування та регламент – чітка регламентація адміністрування, управління та захисту (реєстри, постанови, контроль).

Наявні регіональні ініціативи, як Dnipro IT Marketplace, підвищують регіональну швидкість обробки кейсів, але їхня довгострокова ефективність прямо залежить від синхронізації з централізованою «Трембітою». Система «Трембіта» діє як «шина даних» для країни: чим більше локальні системи інтегруються через неї, тим ефективніше інформація циркулює між органами. Саме так регіональні ініціативи прискорюють обробку кейсів, що обумовлено:

- 1) локальною оптимізацією процесів, адже регіональні платформи швидше впроваджують зміни у регламенти, інтегрують черги, локальні довідники та робочі процеси, що дає пришвидшене опрацювання звернень;

2) ближній контакт з користувачем, й очевидно – краща зворотна комунікація з громадянами та місцевими установами дозволяє оперативно усувати вади, налаштовувати форми, фільтри й алгоритми маршрутизації;

3) сервіси «останнього кроку»: електронні кабінети, локальні реєстри, інтеграції з самоврядними сервісами (житло, освіта, медицина, соціальні виплати) створюють повну «карту кейсу» на рівні громади (таблиця 3.).

Таблиця 3.

Основний складник	«Трембіта» (національна система)	IT Marketplace ДніпроОДА (регіональна ініціатива)
Інтероперабельність	Висока: об'єднує >150 реєстрів та інформаційних систем по Україні, створює єдину «мову» даних у системі ВПО	Залежить від рівня інтеграції з «Трембітою»; переважно синхронізується з центральними рішеннями по проблемам ВПО
Стандартизація даних	Єдині державні протоколи, жорстко регламентовано, відповідність Постановам КМУ №606 тощо	Орієнтація на державні стандарти, але з можливістю локальних доповнень
Захищеність, кібербезпека	Шифрування за нац. стандартами, цифровий підпис, обов'язкова реєстрація споживача/постачальника	Внутрішня безпека регіональної IT-інфраструктури, залежність від методів, передбачених «Трембітою»
Доступність для влади	Універсальний доступ для понад 100 органів влади національного і місцевого рівнів	Фокус на органах місцевої влади Дніпропетровщини, інтеграція в державну систему через API
Режими доступу	Автоматичний та ручний: можливість автоматичних запитів з боку АС та ручного оформлення запитів	Переважно автоматичний для типових сервісів; ручний – для нестандартних запитів
Масштабованість, інтеграція	Відкрита для постійного розширення, підключення нових відомств, органів, навіть ОТГ	Залежить від ресурсів області та підтримки, інтеграція з «Трембітою» розширює можливості
Технологічна основа	Покращена платформа X-road (Estonia) – UXР, проєкт EGOV4UKRAINE, адміністрування нац. агентством	Власні рішення з урахуванням інтеграції під архітектуру «Трембіти»
Адміністрування, регламент	Національний реєстр електронних ресурсів, чіткі правила адміністрування, підзвітність Держагентству з е-уряду	Локальні положення, але з обов'язковим дотриманням центр. регламенту для інтеграції

Джерело: узагальнено автором

Синхронізація з «Трембітою» забезпечує для локальних систем:

- 1) єдину модель довіри – використання КЕП/е-печаток, централізованої авторизації та журналювання транзакцій підвищує правову визначеність і доказовість дій;
- 2) стандартизовані API та профілі даних, узгоджені формати запитів/відповідей, єдиний словник атрибутів, контроль якості даних зменшують трансакційні витрати інтеграції;
- 3) подієво-орієнтовану взаємодію, коли автоматичні «тригери» між системами (народження дитини, зміна місця проживання, рішення суду) дозволяють синхронно оновлювати статуси у всіх реєстрах;
- 4) безпечний транспорт – відбувається шифрування за національними криптостандартами, контроль доступів і реєстрація учасників у Національному реєстрі е-інформаційних ресурсів мінімізують кіберризики;
- 5) аналітика на національному рівні відбувається за рахунок агрегації з регіонів у центральні сховища через «шину», й це уможливило побудову дашбордів, А/В-тестування політик, адресність програм підтримки.

Таблиця

Інтеграція національної і регіональних систем цифрового менеджменту
у сфері ВПО

№	Головна компонента	Трембіта	IT Marketplace ДніпроОДА
1	Інтероперабельність	+++ (національний масштаб)	++ (залежить від інтеграції)
2	Стандартизація	+++ (держ. регламенти)	++ (локальні можливості)
3	Захищеність	+++ (нац. стандарти)	++ (відповідно до Трембіти)
4	Доступність для влади	+++ (всі рівні)	++ (локальні органи)
5	Режими доступу	++ (авто/ручний)	++ (переважно авто)
6	Масштабованість, інтеграція	+++ (постійне розширення)	++ (залежить від обігу з Трембітою)
7	Технологічна основа	+++ (X-road/UXP)	++ (локальні платформи)
8	Адміністрування, регламент	+++ (нац. реєстри, КМУ)	++ (локальні, з урахуванням центру)

Система «Трембіта» працює для ВПО як невидима «шина даних», що з'єднує місцеві й центральні органи влади та різні державні реєстри, завдяки чому послуги надаються швидше, безперервно і без дублювання документів. Коли ви звертаєтесь у ЦНАП чи подаєте електронну заяву, регіональна система автоматично запитує через «Трембіту» підтвердження потрібних фактів із національних баз: статус ВПО, склад сім'ї, місце проживання, наявність інвалідності, відомості з медицини, освіти, податкові дані. Це знімає необхідність нести довідки з різних установ і проходити повторні перевірки при кожному зверненні. Дані рухаються кількома узгодженими потоками. Знизу вгору регіони передають до центру агреговану картину потреб ВПО та завантаженості сервісів, і держава оперативніше підсилює ті напрямки, де є дефіцит, наприклад, відкриває додаткові програми житлової підтримки чи збільшує фінансування соціальних виплат у конкретних громадах. Зверху вниз центральні органи постачають регіонам оновлені правила, типові електронні процедури та доступ до ключових реєстрів, тому рішення для ВПО ухвалюються за єдиними стандартами по всій країні й без паперових бар'єрів. Паралельно області обмінюються даними між собою: якщо людина переїжджає, її статус, призначені виплати, запис до лікаря чи школи не «обнуляються», а продовжують діяти в новому місці.

Нарешті, між різними сферами: соціальним захистом, охороною здоров'я, освітою, зайнятістю – відбувається крос-функціональний обмін, який дозволяє з однієї заяви сформувати для ВПО комплексний пакет послуг: грошові виплати, житлову допомогу, запис дитини до школи чи садка, підбір сімейного лікаря, доступ до реабілітації та програм перекваліфікації. Усе це працює завдяки захищеним протоколам, електронним підписам і фіксацією операцій, тож кожна дія простежувана і має юридичну силу. Для людини це означає менше візитів, менше очікування, менше пояснень «з нуля» й більше прогнозованості: одна заява запускає автоматичну взаємодію державних систем, а послуги приходять швидше й безперервно навіть у разі зміни місця проживання.

3) *інституційна повільність* – характеристика стану системи життєзабезпечення ВПО, коли бюрократична машина працює за інерцією, а процедури ухвалення рішень, виділення фінансування та створення нових послуг займають тижні та місяці, тоді як потреби ВПО є гострими та вимагають негайної реакції. Цей розрив підтверджує аксіому асиметрії, де швидкість мобільності людей значно перевищує швидкість інституційної відповіді.

Розв'язати цю проблему можна лише мультикомпонентно, змінивши як технічну архітектуру надання послуг для ВПО, так і управлінську культуру та регламент роботи з ВПО. По-перше, варто перейти від жорсткої ієрархії до моделі *«швидких траєкторій»* (fast-track), коли не треба чекати всіх погоджень, а система автоматично призначає допомогу ВПО (або житло, опіку, компенсацію) одразу при верифікації 2-3 основних фактів (наприклад: статус ВПО + наявність неповнолітніх дітей); по-друге, *розумний ризик-менеджмент* (risk-based approach), коли перевірки проводяться вибірково, основні ресурси йдуть на допомогу вже зараз, аудити потім. Зокрема, Польща під час піку хвилі біженців 2022 р. використовувала модель «допомога сьогодні – верифікація завтра». Коефіцієнт помилково призначених виплат був <5%, тоді як задоволення базових потреб зросло в 6 разів.

По-третє, делегування управлінських повноважень «на місця» + цифрові слоти рішень. Локальні бюджети дозволяють приймати рішення без погодження «згори» на визначені ліміти (резерви), якщо є гостра потреба. Усі звернення і рішення фіксуються в електронній системі (наприклад, у платформі «Соціальна громада» або через «Трембіту»), що дає можливість одразу відслідкувати, хто і чому призначив чи відмовив у допомозі. Так, наприклад, у ФРН муніципалітет може самостійно виділити першу допомогу чи житло ВПО, навіть якщо централізований бюджет ще «затримався» головне, все задокументовано в єдиній системі і перевіряється екс-пост.

По-четверте, створення процедур негайної реакції (Rapid Response), закріплених законодавчо. Юридичні механізми для запуску «червоних»

процедур, які діють при масовому переміщенні людей (надзвичайна ситуація), та надають право тимчасово ігнорувати бюрократичні затримки. Регламентована відповідь у межах, наприклад, 48 годин, з відкладеною верифікацією, як тільки це стане можливим. Так, в Естонії при масовій евакуації людей автоматично триггериться «надзвичайний режим надання соцпослуг» – базова допомога через eID призначається без очікування фінального рішення комісії.

По-п'яте, смарт-контракти і автоматизація фінансування. Впровадження смарт-контрактів (навіть у вигляді суворо визначених автоматизованих інструкцій) забезпечує ситуацію, коли як тільки виконуються вимоги (реєстрація ВПО + підтвердження переміщення), надається фінансування чи оплачуються послуги. При цьому забезпечується відмова від ручного погодження виплат – лише автоматична перевірка критичних параметрів.

По-шосте, гнучкі «бюджетні кошики» і прозорість антикризового фінансування. Наявність спеціального фонду швидкого реагування, розподіляється локально для потреб ВПО на короткий строк (до 1 місяця), поки не пройдуть всі бюрократичні погодження.

По-сьоме, зворотний зв'язок і сервісна взаємодія з ВПО. Запуск «гарячої лінії» або чат-ботів для повідомлення про гострі проблеми, коли кожне звернення автоматично стає завданням для служби і фіксується в системі як інцидент, який потрібно вирішити у визначений строк (наприклад, 48-72 години).

Отже, головне – не лише цифровізувати «повільні» процедури, а змінити логіку: на першому місці – життя і потреби людей, а не ідеальний процес. Цифрові системи як «Трембіта» дають інструментарій, але драйвером мають бути гнучкі регламенти, сміливість у прийнятті проміжних рішень та відповідальність на локальному ґрунті, підкріплені репутаційною і фінансовою прозорістю.

Усі наведені рекомендації щодо подолання інституційної повільності та прискорення реагування на потреби ВПО неможливо впровадити лише

завдяки сучасним технічним рішенням чи цифровізації. Їхня реальна ефективність ґрунтується на наявності сильного і конкретного правового регулювання на національному рівні. Саме законодавча база визначає межі повноважень, розподіл відповідальності, принципи фінансування й алгоритми дій під час кризових ситуацій.

1) правова визначеність, адже без закріплення пріоритету швидкого розгляду заяв, електронної комунікації, процедури «швидких траєкторій» або рішень *ex-ante* у спеціальних (воєнних, кризових) умовах, посадові особи боятимуться приймати оперативні рішення, і віддаватимуть перевагу старим схемам багаторівневої перевірки;

2) гарантії для ВПО надає тільки чітко виписане законодавство, яке захищає права переміщених осіб у всіх регіонах України, не дозволяє трактувати правила по-різному на місцях і забезпечує безперервність послуг навіть при зміні регіону проживання

3) прозорість і підзвітність як результат юридичного врегулювання процедур «швидкої реакції», попередніх виплат, автоматизованих транзакцій та діджитал-сервісів фіксує всі кроки у правовому полі і мінімізує корупційні ризики. Чітке визначення умов перевірок *ex-post* та санкцій стимулює чесність та відповідальність службовців;

4) гнучкість під час надзвичайних ситуацій, й лише на основі закону можливо вводити винятки з «мирних» бюрократичних процедур – дозволяти авансування допомоги, делегування повноважень «на місця», запуск спеціальних бюджетів і оперативне створення нових сервісів для ВПО.

На нашу думку, обов'язкового регулювання потребують такі складники:

1) перелік ситуацій, коли активуються «швидкі траєкторії» для ВПО;
2) визначення мінімального стандарту електронного обслуговування (без довідок, без фізичних візитів);

3) принцип автоматичного призначення допомоги на підставі обмеженого переліку даних із подальшою перевіркою;

- 4) ліміти та механізми розпорядження резервними бюджетами на місцях;
- 5) систему цифрового моніторингу прийнятих рішень (захищені журнали транзакцій, прозорість руху коштів);
- 6) обов'язковість публічного звітування про використання швидких бюджетів і статистику оперативних рішень.

Глобальною проблемою для правового регулювання життєзабезпечення ВПО є дефіцит ресурсів та «втома системи», коли масштаб кризи значно перевищує фінансові та кадрові можливості держави. Покладання виключно на державні ресурси призводить до їх швидкого виснаження, зниження якості послуг та «професійного вигорання» державних службовців. Адже масштаб переміщення значно перевищує фінансовий та кадровий потенціал держави, що призводить до каскаду негативних наслідків: швидкого вичерпання державних коштів, відчутного зниження якості та доступності основних послуг, а також системного професійного вигорання державних службовців на передовій. Це створює ситуацію взаємозалежності, коли інституційна слабкість посилює людські страждання, і навпаки

Криза внутрішнього переміщення в Україні характеризується не лише величезною кількістю постраждалих, але й тривалим характером, що створює безпрецедентне навантаження на державні інституції. Згідно з даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), орієнтовна кількість ВПО в Україні становить 3 548 000 осіб. Ця цифра, хоч і вражає, є лише частиною загальної картини, яка також включає 4 734 000 осіб, що повернулися до своїх домівок, але можуть і надалі стикатися зі значними труднощами та вразливістю.

Переміщення має виражену географічну концентрацію. Найбільшу кількість ВПО прийняли Дніпропетровська (14%) та Харківська (12%) області, що створює надзвичайний локалізований тиск на регіональні адміністрації та соціальну інфраструктуру. Вирішальним фактором, що зумовлює «втому системи», є зтяжний характер переміщення: 82% ВПО перебувають у статусі переміщених понад рік, а середня тривалість переміщення становить 591 день.

Така довготривалість трансформує виклик із короткострокового реагування на надзвичайну ситуацію в довгострокову інтеграцію, до якої державні системи часто виявляються не готовими.

Потреби ВПО є багатограними і виходять далеко за межі базового виживання. Хоча першочергові потреби, такі як продовольство (39%), одяг та непродовольчі товари (25%), а також засоби гігієни (21%), залишаються актуальними, дані свідчать про глибші структурні проблеми. Значними є потреби в ліках (18%) та, що критично важливо, в допомозі з орендою житла (13%). Це вказує на нестійкість тимчасових житлових рішень та фінансову нестабільність домогосподарств ВПО. Існує критична розбіжність між правовою рамкою та практичною реальністю. Законодавство гарантує ВПО право на достатній життєвий рівень, проте на практиці вони часто мають право лише на тимчасове користування житлом, а не на його отримання у власність. Ця правова невизначеність у поєднанні з відсутністю доступних довгострокових житлових програм перетворює житло на одну з найгостріших невіршених проблем.

Дефіцит державних ресурсів безпосередньо позначається на житті переміщених осіб, змушуючи їх вдаватися до негативних стратегій виживання. Аналіз МОМ показує, що ВПО змушені погоджуватися на низькооплачувану роботу, не сплачувати за оренду, переїжджати в житло з гіршими умовами або продавати особисте майно. Це свідчить про те, що системний дефіцит ресурсів держави фактично перекладається на плечі самої переміщеної особи, занурюючи її в цикли бідності та нестабільності.

Переважаюча більшість ВПО (61%) називають житлову незахищеність (неможливість сплачувати за оренду та комунальні послуги) головним чинником, що змушує їх вдаватися до таких кроків. Цей зв'язок є прямим доказом того, як системна неспроможність держави забезпечити довгострокові житлові рішення призводить до погіршення економічного стану окремих громадян. Таким чином, «проблема правового регулювання» полягає не у відсутності законів, які гарантують права, а в нездатності системи їх

реалізувати через масштаб та тривалість кризи, що повністю підтверджує вихідну тезу.

Дефіцит ресурсів для підтримки ВПО є не абстрактним поняттям, а вимірюваною фінансовою прірвою між задекларованими потребами та реальною допомогою. План гуманітарного реагування ООН (HNRP) на 2025 рік визначає потребу у фінансуванні в розмірі 2,6 мільярда доларів США для надання допомоги 6 мільйонам із 12,7 мільйона людей, які її потребують, при цьому реальне фінансування складає у межах 30%.

На державному рівні фінансове навантаження є не менш критичним. Звіти Національного банку України вказують на величезні фіскальні ризики, пов'язані із затяжною війною, що прямо обмежує здатність держави фінансувати соціальні програми. Аудити Рахункової палати підтверджують, що хоча міжнародні кошти (наприклад, у рамках проекту Світового банку INSPIRE) використовуються для соціальних виплат, система перебуває під надзвичайним тиском. Це змушує уряд запроваджувати жорсткіші критерії верифікації та відбору отримувачів допомоги для управління обмеженими ресурсами.

Фінансовий дефіцит супроводжується дефіцитом людських ресурсів. Величезна кількість ВПО (3,5 мільйона) створює нестійке навантаження на обмежену кількість державних службовців у департаментах соціального захисту, особливо на місцевому рівні. Це перевантаження посилюється адміністративною складністю системи, зокрема постійними перевітками та недосконалими базами даних, що збільшує обсяг роботи на кожен окремий випадок. «Втома системи» — це не просто метафора суспільної втоми, а стан інституційного склерозу, що характеризується втратою адаптивної спроможності, надмірною залежністю від жорстких, процесно-орієнтованих завдань замість надання послуг, орієнтованих на результат, та поширенням соціального песимізму. В контексті управління кризою ВПО в Україні ця втома проявляється у конкретних системних проблемах, які посилюють кризу, замість того, щоб її вирішувати.

Очевидним кроком до вирішення проблем може виступати: по-перше, інтегральна репарація (за досвідом Колумбії), як перехід від простої фінансової допомоги до цілісної моделі, що включає реституцію (повернення землі/майна), реабілітацію (психосоціальну підтримку), сатисфакцію (відновлення гідності) та гарантії неповторення. По-друге, виключна відповідальність держави, коли держава бере на себе кінцеву відповідальність за забезпечення репарацій, навіть за дії, вчинені недержавними суб'єктами. По-третє, залучення громадянського суспільства до формування системи довгострокової стійкості та відновлення.

Очевидними рішеннями виступають такі заходи: по-перше, реінжиніринг фінансової архітектури, коли необхідно вийти за межі залежності виключно від державного бюджету та традиційних донорських моделей. Слід активно розробляти правові рамки для державно-приватного партнерства (ДПП) у таких сферах, як будівництво житла та надання послуг, спираючись на новітнє українське законодавство, спрямоване на спрощення ДПП. У співпраці з міжнародними партнерами необхідно змістити акцент з короткострокової, секторної допомоги на більш гнучке, багаторічне фінансування, спрямоване на довгострокові рішення та розбудову інституційної спроможності.

По-друге, зміцнення інституційного ядра, де пріоритетом має виступати максимізація функцій Єдиної інформаційної бази даних ВПО як національний проєкт, зосереджений на повній інтеграції з іншими державними реєстрами (працевлаштування, цивільного стану, прикордонного контролю), щоб забезпечити ефективні, дистанційні та гуманні процедури верифікації, усуваючи потребу в більшості фізичних перевірок. Очевидно, що необхідно провести повний аудит усіх адміністративних процедур, пов'язаних з ВПО, з метою їх радикального спрощення, усунення зайвої документації та процесів, які лише посилюють системну втому. При цьому кількість ВПО збільшується.

По-третє, варто обрати визначений алгоритм централізованого або децентралізованого регулювання потреб ВПО, на основі використання зарубіжного досвіду, у масштабах, що відповідають чисельності ВПО.

Фактично, нині мова йде про інтегровану модель життєзабезпечення ВПО, яка буде здатна адекватно реагувати на нові виклики.

3.3. Інституціональна спроможність держави у сфері життєзабезпечення ВПО: вирішення завдання правореалізації

Аналіз інституту внутрішньо переміщеної особи (ВПО) в публічному управлінні традиційно спирається на статичні, формально-юридичні підходи. За цими підходами інститут ВПО досліджують як сталу сукупність правових норм та адміністративних структур, що виникли в певний момент часу. Однак такий погляд є недостатнім для розуміння реальності, оскільки він ігнорує хаотичну, кризову та динамічну природу самого феномену вимушеного переміщення. Інститут ВПО не проектується для стабільних умов; він виникає, трансформується і продовжує еволюціонувати як відповідь на безперервні системні кризи та виклики. Для подолання обмежень статичного аналізу пропонується нова теоретична рамка наукового аналізу – «Динамічний інституціоналізм вимушеної мобільності». Її мета дослідити не інститут ВПО як усталений феномен, а процес його інституціоналізації як постійну, часто суперечливу взаємодію між державними структурами, що намагаються впорядкувати стан невизначеності, та мільйонами переміщених осіб, що діють у цьому стані. Ця рамка базується на п'яти фундаментальних принципах, які разом дозволяють побачити інститут ВПО формат, що постійно змінюється.

До базових принципів парадигми динамічного інституціоналізму виступають: по-перше, принцип дуальності, у межах якого ВПО розглядається як об'єкт і суб'єкт. За цим принципом ВПО існують у подвійній ролі. З одного боку, вони є об'єктом адміністрування, оскільки держава визначає їх статус через довідку, включає до реєстрів, надає допомогу, застосовує до них

процедури верифікації. У цій ролі ВПО є пасивним реципієнтом державних послуг та об'єктом контролю. З іншого боку, кожна ВПО є суб'єктом соціальної дії (агентом) з власною волею, стратегіями виживання, соціальним капіталом та унікальним досвідом. Люди не просто чекають на допомогу; вони самостійно шукають житло, роботу, об'єднуються у спільноти, займаються волонтерством, створюють бізнеси.

Ця дуальність глибоко вкорінена в самій природі конституційного ладу держави. Конституція України утверджує людину як найвищу соціальну цінність (ст. 3), гарантує її права і свободи та визначає її як суб'єкта права. Водночас, вона визначає обов'язки громадянина та окреслює рамки, в яких діє державний апарат, що робить людину об'єктом управлінського впливу. Ігнорування цієї дуальності веде до провалу будь-якої з державних політик. Бюрократично-контрольна модель, що бачить у ВПО лише об'єкт, породжує інституційний примус та пасивність. Натомість, ефективне управління, що спирається на конституційний принцип людиноцентризму, визнає та посилює суб'єктність ВПО.

Таблиця 3.

Аналіз принципу дуальності

Вимір	Прояв у контексті ВПО	Конституційна основа	Наслідки для публічного управління
ВПО як об'єкт	Підлягає реєстрації, верифікації, отримує стандартизовані виплати	Обов'язок держави забезпечувати соціальний захист (ст. 46); повноваження органів виконавчої влади	Ризик надмірної бюрократизації, зведення людини до запису в реєстрі, формування залежності
ВПО як суб'єкт	Самостійно ухвалює рішення, шукає ресурси, створює громадські ініціативи, відновлює економічну діяльність	Невід'ємне право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), свободу пересування (ст. 33), право на працю (ст. 43)	Необхідність створення умов для реалізації потенціалу (гранти, освітні програми), залучення до ухвалення рішень (Ради ВПО)

По-друге, *принцип контингентності* (інституціоналізація через кризи). Очевидно, що інститут ВПО в Україні не розвивався лінійно та планомірно, а його еволюція є контингентною, тобто залежною від низки непередбачуваних критичних подій (*critical junctures*). Кожна така подія створює нові виклики, які змушують державу хаотично реагувати, створюючи нові норми та інституції безпосередньо в процесі управління. Саме тому Конституція України передбачає можливість запровадження спеціальних правових режимів (воєнний стан, ст. 64), що допускають тимчасові обмеження прав та зміну системи управління. Законодавство щодо ВПО є прикладом спеціального законодавства, що виникає як відповідь на кризу, яку не могли передбачити загальні норми.

По-третє, *принцип імплікації* для публічного управління, за яким управління у сфері ВПО має бути за своєю природою антикризовим та адаптивним. Замість жорстких, довгострокових планів потрібні гнучкі правові рамки та інституції, здатні швидко трансформуватися.

Таблиця 3.

Аналіз імплікації для публічного управління

Критична подія	Виклик для системи	Інституційна відповідь (зміна інституту ВПО)
2014 р. Початок агресії	Відсутність правового статусу для переміщених осіб	Ухвалення Закону № 1706-VII; створення системи реєстрації та обліку
2022 р. Повномасштабне вторгнення	Неспроможність фізичних органів впоратися з мільйонами заяв	Впровадження цифрової реєстрації через «Дію»; максимальне спрощення процедур
2022-2023 рр. Енергетичний терор	Поява нової хвилі «теплових/енергетичних» переміщень	Створення мережі «Пунктів незламності» як нової інфраструктури підтримки
2023–2024 рр. Масовані ракетні удари по цивільній інфраструктурі, об'єктах критич. логістики	Швидкі вторинні переміщення всередині країни; перервані ланцюги доступу до послуг; перевантаження приймаючих громад та ЦНАПів	Розгортання мобільних адміністративних і соціальних офісів, кейс-менеджмент «у полі», розширення функціоналу е-сервісів для дистанційного оформлення допомог; запровадження тимчасових ваучерів/сертифікатів
2023-2024 рр.: Виснаження ресурсів	Зростання соціальної напруги між місцевими мешканцями та ВПО через конкуренцію за обмежені	Запровадження програми комплексного фінансування для розвитку соціальної інфраструктури у громадах з високою концентрацією

приймаючих громад	ресурси (житло, послуги, інфраструктуру)	ВПО; впровадження механізмів співфінансування та спільного управління
2024-2025 рр.: Перехід від тимчасового до постійного розміщення	Закінчення термінів компенсаційних програм та тимчасового житла для ВПО при неможливості повернення в деокуповані території	Розробка та імплементація Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року з фокусом на постійне житло; створення програми «Власний дім» з пільговою іпотекою для ВПО

По-четверте, принцип асиметрії, як різна швидкість мобільності та відповіді на запит. Отже, існує фундаментальний розрив між високою швидкістю та масштабністю вимушеної мобільності та низькою швидкістю інституційної відповіді. При цьому конституційні права (на безпеку, соціальний захист) є чинними з моменту їх порушення. Однак правові процедури для їх відновлення (судовий розгляд, адміністративні процедури) є за своєю природою повільними. Ця асиметрія створює «прогалину в реагуванні» (response gap). Держава повинна визнати цю асиметрію та змінити свою роль – від єдиного провайдера послуг до партнера та координатора, що підтримує та посилює низові ініціативи громадянського суспільства, які є більш гнучкими та швидкими.

Таблиця 3

Аналіз змісту принципу асиметрії в публічному управлінні у сфері ВПО

Сфера	Швидка реакція (недержавні актори)	Повільна реакція (державні інституції)
Евакуація	Волонтери, добровольці організують вивезення людей за години	Розробка офіційних «зелених коридорів» та планів евакуації займає дні/тижні
Гуманітарна допомога	Громадські організації та місцеві жителі надають їжу/одяг з першого дня	Закупівля та розподіл державної/міжнародної допомоги вимагає складних логістичних процедур
Правова допомога	Юристи-волонтери надають первинні консультації одразу	Розробка та фінансування державних програм безоплатної правової допомоги є довготривалим процесом

Джерело: дослідження автора

По-п'яте, принцип гібридизації (взаємодія формального та неформального чинників). Реальний досвід ВПО визначається не лише формальними правилами (законами), а й потужним пластом неформальних норм (соціальні стереотипи, мережі довіри). Інститут ВПО є гібридним по своїй суті, оскільки його ефективність залежить від взаємодії цих двох складників. Конституційний принцип рівності (ст. 24) є формальною нормою. Однак держава також має позитивний обов'язок створювати умови для подолання фактичної нерівності, що виникає через неформальні практики (дискримінацію). Закон має не лише декларувати рівність, а й створювати механізми протидії неформальним бар'єрам. Правотворення не може обмежуватися лише створенням формальних норм. Ефективна політика має працювати і з неформальним виміром — через інформаційні кампанії, підтримку діалогових платформ, розвиток культурної чутливості у держслужбовців.

Таблиця 3.

Аналіз принципу гібридизації у контексті формалізації державної політики щодо ВПО

Сфера	Формальний інститут (правова норма)	Неформальний інститут (соціальна практика)	Результат гібридизації
Ринок праці	Рівні права на працевлаштування (ст. 43 Конституції)	Стереотипи роботодавців про «ненадійність» ВПО	Неформальна дискримінація; витіснення ВПО у «тіньовий» сектор.
Ринок оренди житла	Право на вільний вибір місця проживання (ст. 33 Конституції)	Небажання орендодавців здавати житло ВПО	Завищення цін; вимога додаткових гарантій; відмови в оренді
Отримання адмінпослуг	Чіткий перелік документів та термінів	Упереджене ставлення чиновника; «телефонне право»	Затягування розгляду справ; вимога непередбачених довідок

Джерело: дослідження автора

По-шосте, принцип відмінності (ВПО – біженець) – нерозривний зв'язок з державою. Очевидно, що біженець розриває правовий зв'язок з державою походження. ВПО, навпаки, зберігає безперервне громадянство та правовий зв'язок зі своєю державою. Це ключова відмінність, що впливає з Конституції України. Обов'язок держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини (ст. 3) поширюється на всіх її громадян, незалежно від місця їхнього фактичного перебування в межах України. Для ВПО держава залишається єдиним гарантом їхніх конституційних прав.

Разом з тим, для ВПО держава є одночасно і джерелом проблеми (оскільки не змогла захистити її на місці постійного проживання), і єдиним легітимним суб'єктом, відповідальним за її вирішення. Це створює унікальну динаміку відносин, де довіра та розчарування постійно переплітаються. Політика щодо ВПО не може бути простою копією політик щодо біженців..

Таблиця 3.

Аналіз принципу відмінності (ВПО від біженців)

Критерій	Статус біженця	Статус ВПО
Правовий зв'язок з країною походження	Розірваний (державою походження не може або не хоче надавати захист)	Збережений (державою походження залишається відповідальною)
Основний гарант захисту	Приймаюча держава та міжнародна спільнота (УВКБ ООН)	Власна держава.
Ключовий документ	Конвенція про статус біженців 1951 року	Національне законодавство (в Україні – Закон № 1706-VII)
Центральна мета політики	Надання притулку та інтеграція в нове суспільство	Відновлення порушених прав та інтеграція в межах власного суспільства
Центральна мета політики	Надання притулку та інтеграція в нове суспільство.	Відновлення порушених прав та інтеграція в межах власного суспільства.

Теоретична рамка динамічного інституціоналізму вимушеної мобільності пропонує комплексний, поглиблений погляд на інститут ВПО. Вона доводить, що ефективне публічне управління у цій сфері вимагає визнання дуальної ролі ВПО, готовності до постійних криз, визнання власної повільності та партнерства з громадянським суспільством, роботи з

неформальними соціальними нормами та розуміння унікальної конституційної відповідальності держави за долю своїх переміщених громадян. Лише такий гнучкий, рефлексивний та людиноцентричний підхід дозволить перейти від управління кризою до побудови стійкої системи інтеграції.

Корупція та антикорупційні механізми в системах життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб в Україні визначено нами окремим напрямом формування правової концепції життєзабезпечення ВПО. В умовах протидії збройній агресії РФ проти України корупція стала безпрецедентним викликом, що випробовує на міцність інституційну спроможність держави та її конституційне зобов'язання бути соціальною державою. У цьому контексті система публічного управління у сфері життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб (ВПО) перетворюється з суто соціального обов'язку на ключовий індикатор ефективності державного апарату в умовах кризи.

Методологія цього дослідження полягає у синтезі теоретико-правової рамки з широким масивом емпіричних даних. Варто наголосити, що корупція у сфері державної підтримки ВПО є не сукупністю окремих злочинних діянь, а системною патологією публічного адміністрування. Вона функціонує як «друга травма» для переміщених осіб, руйнує легітимність держави в умовах екзистенційної війни та підриває національну стійкість. Подолання цієї проблеми вимагає фундаментального парадигмального зсуву від реактивної, патерналістської моделі управління до проактивної, прозорої та партисипативної екосистеми, що базується на трьох стовпах: радикальній цифровізації, надійній інституційній підзвітності та формалізованому партнерстві з громадянським суспільством.

Ми вже визначили корупцію як окрему проблему, що проявляється у недоброчесному розподілі гуманітарної допомоги, зловживаннях посадових осіб під час призначення чи надання соціальних виплат, отримання житла, видачі документів, доступі до адміністративних й медичних сервісів. Це визначення виходить за межі простого хабарництва, охоплює також

зловживання владою, клієнтелізм та системне розкрадання ресурсів. Однак розгляд корупції виключно як кримінального чи морального феномену є недостатнім. Варто трактувати корупційні прояви як критичний збій адміністративного апарату держави у виконанні його ключових функцій для унікально вразливої групи населення. Такий підхід зміщує фокус з покарання окремих осіб на реформування системи. Корупційні дії, таким чином, аналізуються як симптоми глибоких інституційних слабкостей: браку прозорості, надмірної дискреції посадовців та поганої міжвідомчої координації, які створюють сприятливе середовище для зловживань.

При цьому важливо зазначити, що в Україні існує розгалужена антикорупційна правова база, що включає Закон України «Про запобігання корупції» та Державну антикорупційну стратегію. Той факт, що корупція у сфері підтримки ВПО продовжує існувати попри це законодавство, вказує на критичний розрив між нормативним регулюванням та його практичним впровадженням. Варто виокремити такі публічні сфери:

1) зловживання гуманітарною допомогою, недоброчесний розподіл гуманітарної допомоги при цьому є одним із найбільш цинічних проявів корупції. Задokumentовані випадки включають: кримінальні схеми продажу (схеми, за якими гуманітарна допомога, включно з транспортними засобами, призначеними для Збройних Сил України, продавалася з метою отримання прибутку), використання благодійних фондів як прикриття (використання статусу благодійних фондів для ввезення комерційних товарів під виглядом гуманітарної допомоги, що дозволяло ухилятися від сплати митних зборів), недбалість та саботаж (величезні обсяги нерозподіленої гуманітарної допомоги, яка псувалася на складах;

2) зловживання у сфері фінансова допомоги та соціальних виплат, що набули системного характеру (зокрема, неправомірних виплат, здійснених понад 151 тисячі осіб, які вже виїхали за межі України, але продовжували отримувати допомогу як ВПО). Виявлені факти порушень наявних цифрових баз, і сама цифрова система створила цю вразливість. Адже складність

перевірки фактичного місця проживання переселенців, які реєструвалися через застосунок «Дія», уможливила такі масштабні зловживання. Цей факт прямо суперечить спрощеному наративу про те, що цифровізація є панацеєю від корупції, і вказує на необхідність більш глибокого аналізу її ризиків;

3) зловживання при доступі до основних послуг: перш за все, механізм надання житла як осередок системної корупції, адже сфера забезпечення житлом є критичною, оскільки тут корупція переходить від звичайних крадіжок до великомасштабного системного шахрайства; по-друге, корупція у закупівлях, зокрема, при будівництві житла для ВПО в окремих регіонах ціни на основні будівельні матеріали, такі як арматура та бетонні блоки, були завищені у 1.5–3 рази порівняно з ринковими; по-третє, й так само завищення цін на етапі планування (у тому числі, і на об'єктах, що фінансуються Європейським інвестиційним банком (ЄІБ)), при чому сама програма не передбачала прозорих конкурсних процедур відбору проєктів, що створювало величезні ризики розкрадання коштів.

Ці випадки виявляють глибший зв'язок між корупцією та неефективністю. Так, аудит Рахункової палати щодо програми пільгового іпотечного кредитування ВПО засвідчив глибоку неефективність: плановий показник було виконано лише на 55.8%, отже адміністративна неефективність та корупція на високому рівні не є окремими явищами, а взаємно підсилюють одне одного. Провал легітимних, прозорих, але неефективних програм створює вакуум та суспільний запит на «будь-яке рішення». Це, своєю чергою, створює політичне прикриття для запуску непрозорих, надмірно дорогих програм, де кошти можна легко розкрасти.

4) Медичні послуги для ВПО є особливо вразливими до корупції, адже населення і так сприймає сферу охорони здоров'я як одну з найбільш корумпованих. Втративши зв'язки з місцевими поліклініками та лікарями, переселенці частіше стикаються з вимаганням неофіційних платежів за послуги, які за Конституцією України мають надаватися безоплатно. Це

повністю підтверджує головні тези нашого дисертаційного дослідження щодо проблемності послуг для ВПО загалом.

Водночас корупція формує колапс довіри, що врешті решт виявляється у кризі легітимності держави. Адже корупція у сфері підтримки ВПО – не лише фінансові втрати. Вона завдає прямого удару по соціальному капіталу нації, руйнуючи довіру до державних інституцій. Цей процес безпосередньо підтверджує нашу тезу про те, що зловживання «негативно впливають на рівень їхньої довіри до органів влади» (розділ 1). Це не просто питання громадської думки, а пряма загроза соціальному контракту в умовах війни про специфічну втрату довіри саме до цивільної та політичної адміністрації, адже корупція сприймається як друга за значущістю проблема країни після самої війни (дослідження НАЗК). Критично важливим є те, що сприйняття поширеності корупції зростає, навіть якщо особистий досвід зіткнення з нею залишається на відносно низькому рівні. Очевидним слід визначити наявність зворотного зв'язку між сприйняттям корупції та довірою. Гучні корупційні скандали, особливо ті, що стосуються допомоги вразливим групам, як-от ВПО, отримують широкий медійний розголос. Це формує у суспільстві стійкий наратив про тотальну корумпованість, впливає на сприйняття навіть тих громадян, які особисто не стикалися зі зловживаннями. Це узагальнене сприйняття прямо трансформується в падіння довіри до політичних інститутів, які вважаються відповідальними за управління – уряду та парламенту.

Така ерозія довіри є критичною вразливістю, оскільки вона підриває моральний авторитет держави та її здатність мобілізувати суспільство для тривалого воєнного спротиву. Корупція також є потужним каталізатором соціальних конфліктів, що підтверджує нашу тезу про те, що корупція викликає «додаткову суспільну напругу» та «посилює соціальну ізоляцію та дискримінацію». В умовах обмежених ресурсів (житло, робочі місця, гуманітарна допомога) сприйняття їх несправедливого або корупційного розподілу стає потужним драйвером конфліктів. Це може породжувати обурення як серед ВПО, які відчують себе ошуканими, так і серед членів

приймаючих громад, які можуть вважати, що їхні власні потреби ігноруються, тоді як ресурси розкрадаються. Ми вже акцентували на існуванні потенційної «прихованої напруги» між ВПО та приймаючими громадами. Хоча загальний рівень толерантності є високим, ця напруга може активізуватися саме через конкуренцію за ресурси. Діяльність міжнародних організацій, таких як ПРООН, часто спрямована на зміцнення соціальної згуртованості саме для того, щоб мінімізувати ці ризики.

Крім того, корупція діє як регресивна сила, що поглиблює нерівність. Вона завдає найбільшої шкоди найуразливішим категоріям ВПО, тим, хто не має заощаджень, зв'язків чи можливості заплатити хабар. Це створює дворівневу систему, в якій формальні права та доступ до послуг стають доступними лише для тих, хто має ресурси для просування в корумпованій бюрократичній системі. Таким чином, корупція не лише посилює нерівність між ВПО та приймаючими громадами, але й поглиблює її всередині самої спільноти переміщених осіб.

Очевидно, що наша теза про активізацію цифровізації як ключової антикорупційної стратегії знаходить потужну реалізацію в офіційному дискурсі. Однак цей позитивний наратив слід розглянути у контексті існування «парадоксу цифровізації». З одного боку, цифровізація є надзвичайно ефективним інструментом для боротьби з транзакційною корупцією, наприклад, хабарем чиновнику за прийняття документів, оскільки вона мінімізує прямий контакт між людиною та представником влади. З іншого боку, як показує контент-аналіз, усуваючи фізичні перевірки, вона створює нову вразливість до програмного шахрайства – отримання виплат особами, які не мають на це права.

Саме тому оптимальна стратегія полягає не просто в «цифровізації», а в «цифровізації з верифікацією». Це означає поєднання електронних послуг із надійними, ризик-орієнтованими фізичними аудитами та, що найважливіше, забезпеченням повної технічної інтеперабельності між «Дією» та іншими ключовими державними реєстрами (наприклад, даними Державної

прикордонної служби України, реєстрами актів цивільного стану) для автоматизації перехресних перевірок. Кейси непрозорих та завищених за вартістю житлових програм та неефективних іпотечних схем ілюструють глибокий провал існуючих механізмів підзвітності. Для подолання цих проблем недостатньо загальних закликів до прозорості. Необхідні конкретні, інституціоналізовані механізми реформування, визначені і формалізовані нормативно-правовими актами:

1) превентивні аудити – запровадження обов’язкового незалежного аудиту для будь-якого проекту підтримки ВПО, бюджет якого перевищує визначений поріг, до його запуску, а не лише після того, як кошти вже витрачено;

2) радикальна прозорість закупівель – становлення вимоги, щоб усі закупівлі, пов’язані з підтримкою ВПО, особливо у сфері будівництва, проводилися виключно через прозорі платформи, такі як ProZorro, з обов’язковою публікацією всіх технічних специфікацій, кошторисів та остаточних контрактів;

3) публічні фінансові панелі – творення публічних онлайн-панелей (дашбордів), які б у реальному часі відстежували рух міжнародної та державної допомоги від моменту її надходження в Україну до кінцевого програмного використання, роблячи процес розподілу прозорим за замовчуванням.

Важливим напрямом посилення інституціональної спроможності державної політики у сфері життєзабезпечення ВПО виступає комунікативна політика. Традиційні моделі урядових комунікацій, що базуються на пасивному інформуванні через офіційні вебсайти та пресрелізи, виявляються недостатньо ефективними в умовах, коли цільова аудиторія перебуває у стані хронічного стресу, має обмежені ресурси та стикається з фрагментованим і перенасиченим інформаційним полем. Загальний рівень обізнаності – лише 35% опитаних ВПО вказали, що добре розуміють, що саме означає статус їхньої громади походження у відповідному Переліку територій та як цей

статус впливає на їхні права та доступ до допомоги. Наявні фрагментарні знання – відповідно, переважна більшість – 65% респондентів визнали, що мають лише часткові, фрагментарні або неточні знання з цього ключового питання, що є основою для надання більшості послуг. На сприйняття непрозорості процедур (загальний показник) вказали 67% опитаних (тобто більше двох третин), які вважають процедуру внесення змін до Переліку, від якого залежить надання допомоги, непрозорою та несправедливою. Зокрема, сприйняття непрозорості (цей загальний показник недовіри) складається з 42% респондентів, які оцінили процедуру як «скоріше непрозору», та 25%, які вважають її «повністю непрозорою і несправедливою».

Нерівність у доступі до довгострокових програм зазначили майже 90 %, і лише 12% ВПО, чії громади були виключені з Переліку після деокупації, змогли скористатися довгостроковими програмами підтримки (гранти, пільгові кредити, ваучери на навчання). Для порівняння, серед тих, чії громади залишаються в Переліку, цей показник становить 40%. Це свідчить про те, що ВПО не поінформовані про альтернативні механізми підтримки після зміни статусу їхньої громади.

Так само, розрив у працевлаштуванні позначають як одну з найскладніших проблем, адже тільки 45% ВПО з «територій можливих бойових дій» змогли знайти офіційну роботу протягом року. Водночас серед ВПО з «територій активних бойових дій», які отримують більше уваги та інформаційної підтримки, цей показник значно вищий – 65%.

Неможливість повернення через брак інформації про підтримку вказують 85% опитаних з деокупованих, але зруйнованих громад. Виключення їхніх громад з Переліку позбавляє їх доступу до інформації та інструментів, необхідних для інтеграції на новому місці, залишаючи їх у стані правової невизначеності.

У цьому контексті ми пропонуємо запровадити новий науковий продукт – публічну рекламну комунікацію як нової публічної послуги, яка є каталізатором для фундаментального переосмислення комунікаційної

політики держави. У такому вигляді можливо здійснити парадигмальний зсув від пасивного інформування до проактивного, сервісного та людиноцентричного підходу, де держава не чекає на запит від громадянина, а випереджає його потреби, використовуючи сучасні комунікаційні інструменти для навігації та підтримки. Контекстуалізація розроблених у дисертації теоретичних пропозицій в реальному проблемному полі інформаційних потреб та бар'єрів, з якими стикаються ВПО, дозволяє розробити комплексну, практично-орієнтовану стратегію імплементації інноваційних правових механізмів життєзабезпечення ВПО в практичну діяльність органів влади.

Таким чином, ми трансформуємо нашу наукову теорію соціального примусу в дорожню карту для розбудови нової, більш ефективної та справедливої *екосистеми державної комунікації з внутрішньо переміщеними особами*. Комунікація з ВПО має бути не допоміжною функцією, а повноцінною публічною послугою, що має власну мету, інструменти та критерії ефективності.

Ми пропонуємо до впровадження поняття «послуга публічної рекламної комунікації» – як інноваційної концепції в публічному управлінні, що передбачає фундаментальний перехід від пасивної моделі інформування громадян до проактивної, сервісно-орієнтованої системи комунікацій, яка використовує стратегії, інструменти та підходи сучасної рекламної сфери для досягнення конкретних соціальних результатів, зокрема для підтримки та інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Це не просто поширення інформації, а цілеспрямована діяльність держави, що розглядається як повноцінна публічна послуга, мета якої – не лише повідомити, а й мотивувати, скеровувати та розширювати можливості громадян, перетворюючи їх із пасивних отримувачів допомоги на активних суб'єктів власного життя.

Послуга «публічної рекламної комунікації» має на меті не лише інформувати ВПО про сервіси та гарантії, а й активізувати процес їхньої соціальної адаптації та правової мобільності у громадах. Це визначення знаменує фундаментальний зсув у філософії урядових комунікацій.

Традиційна модель, що полягає у публікації нормативних актів та пресрелізів на офіційних ресурсах, є пасивною і покладає весь тягар пошуку, інтерпретації та застосування інформації на самого громадянина. Натомість пропонується модель, що активно використовує інструментарій та підходи, притаманні рекламній сфері, для досягнення конкретних соціальних результатів.

Такий підхід означає відмову від монополії на формальну, «офіційну» комунікацію. Державні органи традиційно комунікують мовою законів, постанов та інструкцій, яка є складною для сприйняття невідповідною людиною, особливо в стані стресу. Соціологічні опитування підтверджують, що значна частина ВПО не знає порядку отримання послуг, що свідчить про неефективність такого способу донесення інформації.

Натомість, реклама за своєю природою використовує просту, візуально привабливу та емоційно переконливу мову, орієнтовану на кінцевого споживача. Застосування цього принципу в публічному управлінні означає не «спрощення» до примітивізму, а свідому адаптацію комунікації до вимог користувача. Це, по суті, цільовий «переклад» складних державних сервісів та правових норм на мову людських потреб, що дозволяє не лише підвищити їхню зрозумілість, а й знизити психологічні бар'єри, пов'язані зі страхом перед бюрократією.

Важливо визначити сутність «цільової сервісної актуалізації» та «адресної інформаційної підтримки», які націлені на підвищення поінформованості щодо важливих змін, подій чи процедур.

Цільова сервісна актуалізація (Targeted service activation, TSA) – це стратегічний підхід у системі публічної комунікації, який полягає у проактивному та своєчасному донесенні до чітко визначених груп ВПО вузькоспеціалізованої, критично важливої інформації. На відміну від загального інформування, цей підхід фокусується на конкретних подіях, змінах у законодавстві чи процедурах, які вимагають від переміщеної особи певних дій у визначений час (наприклад, перереєстрація для отримання виплат, зміна умов надання житла, кінцеві терміни подання заяв на нову

програму допомоги). Мета такої актуалізації – запобігти негативним наслідкам, що можуть виникнути через інформаційну необізнаність, та забезпечити, щоб кожна ВПО отримала саме ту інформацію, яка є для неї релевантною «тут і зараз»

Окремо виділяється поняття «адресної інформаційної підтримки», що передбачає трансформацію загальних повідомлень у персоналізовані рекомендації з урахуванням локації, соціально-демографічних характеристик та специфічних потреб кожної категорії ВПО.

Адресна інформаційна підтримка (Targeted information assistance, TIA) – це практичний механізм реалізації цільової сервісної актуалізації, що передбачає технологічну та змістовну трансформацію загальних масових повідомлень у персоналізовані рекомендації та інструкції. Цей підхід базується на використанні даних про конкретну особу чи домогосподарство для надання індивідуалізованої допомоги. Ключовими критеріями для такої адресності є:

- *локація*, отже, інформація про послуги, можливості та події, доступні саме в тій громаді, де тимчасово проживає ВПО;
- *соціально-демографічні характеристики* – врахування віку, складу сім'ї, наявності дітей, людей похилого віку чи осіб з інвалідністю для надання релевантної інформації (наприклад, про зарахування до школи, доступ до спеціалізованих медичних послуг);
- *специфічні потреби* – аналіз попередніх звернень та отриманих послуг для прогнозування майбутніх потреб та проактивного інформування про них.

Таким чином, якщо цільова сервісна актуалізація визначає **ЩО** і **КОЛИ** потрібно повідомити (наприклад, «Увага, змінюються правила виплат для пенсіонерів-ВПО»), то адресна інформаційна підтримка визначає **КОМУ** і **ЯК** це повідомити (наприклад, персоналізоване сповіщення у «Дії» конкретній особі пенсійного віку з роз'ясненням, які саме документи їй потрібно оновити у місцевому відділенні Пенсійного фонду). Разом ці два підходи формують

основу для створення ефективної, людиноцентричної та проактивної системи державної комунікації.

Ці концепції є теоретичною основою для переходу від масових комунікацій до прецизійного, керованого даними (data-driven) підходу. Це означає, що держава має не просто транслювати уніфіковану інформацію для всіх, а будувати індивідуальні комунікаційні траєкторії для різних сегментів ВПО. Внутрішньо переміщені особи не є гомогенною масою; це близько 4 мільйонів унікальних життєвих ситуацій та потреб. Загальні інформаційні кампанії (наприклад, про всі доступні програми підтримки) створюють інформаційний шум, перевантажують людину нерелевантними даними і, як наслідок, є неефективними. Сучасні рекламні та цифрові технології дозволяють здійснювати надзвичайно точне таргетування аудиторії. Застосування цих технологій у публічному управлінні дозволяє реалізувати принцип «адресної підтримки» – надсилати конкретне повідомлення лише тим, для кого воно є актуальним саме зараз. Наприклад, інформація про набір на курси перекваліфікації для будівельників має надходити чоловікам працездатного віку з відповідним досвідом, що проживають у регіоні, де є попит на ці спеціальності, а не всім ВПО в країні. Такий підхід радикально підвищує ефективність комунікації та знижує когнітивне навантаження на людину, яка перебуває у вразливому стані.

Поняття «цифрового сервісного навігатора» в дисертації нами не розроблялося самостійно, оскільки декілька «сервісних навігаторів» вже сформовано і працює в Україні – переважно для військовослужбовців та членів їх сімей як інструмент, що трансформує загальні повідомлення в персоналізовані рекомендації та забезпечує швидкий доступ до достовірної інформації та практичних порад. Така концепція є прямою відповіддю на одну з ключових проблем, з якою стикаються ВПО – інформаційний хаос та фрагментарність державних сервісів. На сьогодні існує величезна кількість розрізнених джерел інформації: сайти міністерств портал «Дія», платформа

«ЄДопомога», численні урядові гарячі лінії, ЦНАПи, а також ресурси сотень волонтерських та міжнародних організацій.

Таблиця

Концептуальна рамка комунікаційних інновацій

Концепція	Сутність	Стратегічна мета	Проблема, яку вирішує	Ключові механізми, інструменти
Публічна рекламна комунікація	Використання підходів та інструментів рекламної сфери для досягнення соціальних цілей у роботі з ВПО	Перехід від пасивного інформування до проактивного залучення та зміни поведінки	Інформаційна асиметрія; низька обізнаність про права та послуги; психологічні бар'єри	Спеціалізовані інформаційні кампанії; використання зрозумілої мови та візуальних образів
Цільова сервісна актуалізація	Своєчасне донесення до конкретних груп ВПО інформації про важливі зміни, події чи процедури, що є для них релевантними	Підвищення операційної ефективності державних сервісів та зниження ризиків для ВПО	Несвоєчасне отримання інформації про зміни (напр., у правилах виплат, термінах подачі заяв)	Динамічний контент; проактивні сповіщення; таргетовані повідомлення
Адресна інформаційна підтримка	Трансформація загальних повідомлень у персоналізовані рекомендації на основі індивідуальних даних користувача	Забезпечення максимальної релевантності комунікації та зниження когнітивного навантаження	Інформаційний шум; неефективність масових розсилок; різноманітність потреб ВПО	Сегментація аудиторії; персоналізовані рекомендації на основі профілю (локація, вік, потреби)
Цифровий сервісний навігатор	Інтегрована цифрова платформа (агрегатор), що надає персоналізовану навігацію у світі державних та недержавних послуг	Створення єдиної, зручної та надійної точки входу для отримання будь-якої інформації та послуг	Фрагментарність інформаційних ресурсів; складність пошуку та верифікації інформації; стрес	Інтерактивні консультаційні сервіси; AI-чат-боти; єдина база знань

Для людини, яка перебуває у кризовій ситуації, пошук, порівняння та верифікація інформації на десятках різних ресурсів є непосильним завданням.

Це створює інформаційні бар'єри, що підтверджується численними дослідженнями. «Цифровий сервісний навігатор» у цьому контексті – це не просто ще один інформаційний сайт, а інтелектуальна система, яка виконує функцію довіреного агрегатора та персонального асистента. Такий навігатор має агрегувати дані з усіх легітимних джерел, верифікувати їх актуальність та надавати користувачеві у персоналізованому, легкому для сприйняття форматі, стаючи єдиною точкою входу для вирішення будь-якого питання.

Насправді, Україна має досить розвинену інфраструктуру для комунікації з громадянами, однак її ефективність у контексті потреб ВПО є неоднозначною.

1. Цифрові платформи («Дія», «єДопомога»). Ці інструменти є надзвичайно ефективними для виконання стандартизованих завдань: первинної реєстрації статусу ВПО, подання заяв на фінансову допомогу, отримання житлових сертифікатів. Вони значно спростили процедури та зменшили бюрократичне навантаження. Однак їх функціонал є переважно реактивним, і активується за ініціативою самого користувача. Платформи не надають проактивних персоналізованих консультацій, не ведуть користувача через складні життєві сценарії та не інтегрують інформацію з недержавних джерел.

2. Урядові гарячі лінії (1545, 1548 та ін.) – залишаються критично важливим каналом, особливо для людей з низькою цифровою грамотністю або без доступу до смартфонів. Проте їхня пропускна здатність обмежена, що призводить до тривалого очікування. Вони не можуть забезпечити проактивне інформування та часто надають лише загальну інформацію, перенаправляючи людину до інших інстанцій.

3. ЦНАПи та органи соціального захисту – це ключовий офлайн-канал, що забезпечує прямий контакт з представником держави. Водночас, такий канал створює фізичні бар'єри (необхідність особистого візиту, черги, географічна віддаленість) і, як свідчать численні звіти, часто є джерелом бюрократичного стресу та ретравматизації.

Для реалізації принципу адресності пропонується розробити багатовимірну модель сегментації ВПО, що дозволить профілювати аудиторію та надавати релевантну інформацію. Модель має враховувати такі критерії:

1) *географічний фактор* – регіон, громада та місце перебування (визначає доступну інфраструктуру, ринок праці, безпекову ситуацію);

2) *часовий фактор* – «новоприбулі» ВПО (потребують екстреної допомоги, інформації про тимчасове житло та реєстрацію) та «довгостроково переміщені» (потребують інтеграційних рішень – постійне житло, працевлаштування, освіта для дітей);

3) *соціально-демографічний фактор* – вік, склад сім'ї (наявність дітей, літніх людей), наявність специфічних вразливостей (інвалідність, хронічні захворювання, самотнє батьківство);

4) *цифровий фактор* – рівень цифрової грамотності, наявність та тип пристрою (смартфон/комп'ютер), стабільність доступу до інтернету.

Така сегментація дозволить перейти від масових розсилок до створення персоналізованих комунікаційних ланцюжків для кожної з виділених груп. У таблиці 3.12 показано матрицю інформаційних потреб ВПО.

Таблиця 3.1

Матриця інформаційних потреб ВПО та прогалин у наявних каналах комунікації

Інформаційна потреба	«Дія» / «Допомога»	Гарячі лінії	ЦНАПи / Органи соцзахисту	Сайти держорганів	ГО / Волонтери
Евакуація	Низька (немає функціоналу)	Середня (надання контактів)	Низька (не є профільною функцією)	Низька (загальна інформація)	Висока (пряма організація)
Житло (тимчасове)	Середня (деякі програми)	Середня (консультавання)	Середня (реєстрація в черги)	Низька (переліки МКП)	Висока (пряме поселення)
Компенсації	Висока (подача заявки «Відновлення»)	Середня (загальні консультації)	Середня (допомога з подачею)	Середня (нормативна база)	Середня (юридична підтримка)
Соціальні виплати	Висока (оформлення та контроль)	Середня (вирішення проблем)	Висока (оформлення, верифікація)	Середня (тексти постанов)	Низька (не є профільною функцією)

Продовження таблиці 3.

Інформаційна потреба	«Дія» / «ЄДопомога»	Гарячі лінії	ЦНАПи / Органи соцзахисту	Сайти держорганів	ГО / Волонтери
Працевлаштування	Низька (лише компенсація роботодавцям)	Низька (загальна інформація)	Середня (послуги центру зайнятості)	Низька (статистика)	Середня (тренінги, ярмарки)
Юридична допомога	Низька (немає функціоналу)	Середня (базові консультації)	Низька (перенаправлення)	Низька (тексти законів)	Висока (безоплатна правова допомога)
Психологічна підтримка	Низька (немає функціоналу)	Середня (кризове консультування)	Низька (перенаправлення)	Низька	Висока (пряме надання послуг)

Разом з тим, для реалізації принципу «цільової сервісної актуалізації» необхідно вийти за межі традиційних онлайн-каналів. Пропонується раціоналізувати умовну національну програму «Сервіс у публічному просторі» з використанням цифрової зовнішньої реклами (Digital Out-of-Home, DOOH). Ця технологія дозволяє розміщувати динамічний, керований у реальному часі контент на цифрових екранах у місцях з високою концентрацією цільової аудиторії. Паралельно з DOOH, необхідно використовувати геотаргетинг у мобільній рекламі (в соціальних мережах), щоб інформувати ВПО, які фізично перебувають у певній громаді, про локальні можливості, сервіси та події.

Інноваційні пропозиції щодо впровадження «публічної рекламної комунікації» та пов'язаних з нею інструментів є не просто технічним удосконаленням, а вказують на необхідність фундаментального переходу від застарілої, пасивної та бюрократичної моделі інформування до сучасної, проактивної та сервісної комунікаційної екосистеми, орієнтованої на потреби людини.

Висновки до розділу 3

1. Сучасна система публічного управління, навіть у форматі конституційних декларацій соціальної держави, функціонує як механізм «суспільного примусу» та адміністративної сегрегації, що замість полегшення

долі внутрішньо переміщених осіб системно поглиблює їхню вразливість. Аналіз нормативно-правового та практичного забезпечення соціальних прав ВПО виявляє створення *de facto* паралельної, обтяжливої адміністративної реальності для цієї категорії громадян. Цей феномен, визначений як «дискримінаційна інклюдія», полягає у тому, що формальне включення ВПО до механізмів соціального захисту супроводжується імплементацією додаткових умов, верифікаційних процедур та бюрократичних обмежень, які не застосовуються до інших громадян. Встановлено, що це суперечить міжнародним принципам недискримінації і створює системні бар'єри для реалізації базових прав.

2. Імплицитна логіка державної політики щодо ВПО керується домінантною, безпеково-центрованою парадигмою, концептуалізованою через п'ять аксіом (державного імперативу, безпекової пріоритезації, лояльності, централізованого управління та інформаційного домінування), яка ставить державний контроль вище за індивідуальні права та призводить до системної неефективності й порушення людської гідності. У дослідженні доведено, що задекларовані соціальні цілі державної політики нівелюються прихованою управлінською логікою, яка розглядає ВПО насамперед як об'єкт безпекової політики, а не як суб'єктів права. Ця парадигма є неписаною «операційною системою» публічного адміністрування, що пояснює причини системних збоїв, описаних у першому висновку.

3. Науково обґрунтованою альтернативою чинній дисфункціональній моделі є розроблена авторська концепція «Траєкторія стійкості» – стратегічна, трирівнева рамкова модель (гарантування → інтеграція → справедливість), що трансформує політику щодо ВПО з реактивного, кризового тягаря на проактивну, стратегічну інвестицію в національну безпеку, соціальну згуртованість та людський капітал. Ця концепція є ключовим конструктивним внеском дисертації, пропонуючи не просто набір рекомендацій, а цілісну, філософськи обґрунтовану та стратегічно орієнтовану парадигму. Концепція базується на зміні філософії управління від патерналізму до партнерства,

спираючись на конституційні принципи людської гідності, соціальної відповідальності держави та субсидіарності.

Структура моделі складається з трьох взаємопов'язаних рівнів, кожен з яких має не лише соціальну, а й стратегічну мету в контексті протидії агресору. Рівень 3 (гарантування), що забезпечує базові права та безпеку, спрямований на протидію хаосу та збереження легітимності держави. Рівень 2 (інтеграція), що створює умови для соціальної та економічної інтеграції, націлений на мобілізацію людського капіталу для економічної стійкості, що є прямою протидією меті ворога щодо виснаження України. Рівень 1 (справедливість), що фокусується на компенсації та довгострокових рішеннях, має на меті утвердження державного суверенітету та зміцнення національної єдності, сигналізуючи, що держава ніколи не відмовиться від своїх громадян та територій. Імплементация цієї моделі спирається на принципи, розроблені в межах «Моделі проактивного соціального супроводу та антикризового адміністрування» (МПСС-АА), зокрема на проактивність, кейс-менеджмент та інвестування в людський капітал. Таким чином, «Траєкторія стійкості» фундаментально переосмислює саму суть політики щодо ВПО, перетворюючи її з суто соціального зобов'язання на невід'ємний елемент національної безпекової стратегії, де соціальна згуртованість та відновлений людський потенціал є такими ж важливими активами, як і військова міць.

4. Практична реалізація концепції «Траєкторія стійкості» неможлива без фундаментальної трансформації інституційної парадигми – переходу від наявної ієрархічної, державоцентричної моделі до нової, поліцентричної, екосистемної моделі взаємодії «Держава ↔ Суспільство ↔ Громадянин». Цей висновок акцентує на організаційно-правових передумовах для успішної реформи, доводячи, що нова стратегія вимагає нової архітектури управління. Запропонована поліцентрична парадигма є необхідною умовою для втілення «Траєкторії стійкості», оскільки вона долає ключові вади старої системи – інституційну повільність та дефіцит ресурсів.

Ця трансформація вимагає конкретних організаційно-правових змін: децентралізації відповідальності та фінансових ресурсів на рівень місцевого самоврядування; створення інтегрованих сервісних офісів на базі ЦНАПів; ухвалення законодавства про соціальне замовлення для залучення ГО; інституціоналізації Рад з питань ВПО як обов'язкових консультативно-дорадчих органів. Структурні недоліки державоцентричної моделі, такі як повільність прийняття рішень через довгі ієрархічні ланцюги та виснаження ресурсів через залежність виключно від державного бюджету, є непереборними в її межах. Поліцентрична модель вирішує ці проблеми структурно: вона прискорює прийняття рішень, делегуючи повноваження на місця, та мультиплікує ресурси, залучаючи потенціал громадянського суспільства та самих ВПО.

5. Підвищення інституційної спроможності держави щодо реалізації політики є вирішальним фактором успіху, що вимагає тріади взаємопов'язаних стратегічних втручань: 1) юридично врегульованої та повноцінно інтероперабельної цифровізації для подолання інституційної повільності; 2) системних антикорупційних механізмів для забезпечення цілісності ресурсів та суспільної довіри; 3) проактивної, сервісно-орієнтованої комунікаційної політики для подолання інформаційного вакууму та розширення можливостей ВПО. Цей висновок синтезує результати аналізу практичних інструментів, необхідних для побудови дієздатної та надійної адміністративної системи. Він доводить, що стратегія та нова інституційна структура залишаться деклараціями без потужних механізмів імплементації.

Кожен з трьох елементів тріади вирішує специфічні проблеми, виявлені у дослідженні. Цифровізація, зокрема через систему «Трембіта», що забезпечує інтероперабельність понад 270 державних реєстрів, є ключовим інструментом для впровадження швидких сервісів (fast-track) та ризик-орієнтованого підходу. Водночас, дослідження виявляє «парадокс цифровізації»: без належного юридичного регулювання та перехресних перевірок вона може створювати нові корупційні ризики.

6. Антикорупційні заходи є відповіддю на системну патологію, що функціонує як «друга травма» для ВПО. Протидія вимагає не лише покарань, а й системних превентивних заходів: обов'язкових аудитів проєктів, радикальної прозорості закупівель через ProZorro та публічних фінансових дашбордів. Комунікаційна політика є відповіддю на критичний інформаційний дефіцит: емпіричні дані свідчать, що 67% ВПО вважають процедури непрозорими, а лише 35% розуміють свої права. Запропонована концепція «публічної рекламної комунікації як публічної послуги» має на меті перейти від пасивного інформування до проактивного надання цільової, релевантної інформації. Ці три компоненти є системно взаємозалежними: цифровізація забезпечує прозорість, яка є інструментом боротьби з корупцією; прозора та вільна від корупції система є передумовою для побудови довіри, що є метою комунікаційної політики; ефективна комунікація, у свою чергу, необхідна для популяризації цифрових сервісів та мобілізації громадського контролю.

Основні результати дослідження, що наведені у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях галузі знань «Публічне управління і адміністрування, та включені до списку використаних джерел [].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в розробленні теоретико-методологічних та практичних засад удосконалення публічного управління у сфері життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні. Досягнення поставленої мети відбулося шляхом послідовного вирішення визначених завдань, що дозволило сформулювати низку науково обґрунтованих висновків.

1. Актуальність теми дослідження підтверджено безпрецедентними викликами, спричиненими збройною агресією РФ, що перетворили внутрішнє переміщення з тимчасової кризи на довготривалий соціально-правовий феномен, який вимагає фундаментального переосмислення державної політики. Доведено, що існуюча система публічного управління, спроектована для короткострокового кризового реагування, виявилася інституційно неспроможною ефективно відповідати на довготривалі та комплексні потреби мільйонів переміщених громадян. Обґрунтовано нагальну потребу у переході від застарілої патерналістської моделі, що розглядає ВПО як пасивних об'єктів «допомоги», до сучасної проактивної, сервісної та людиноцентричної парадигми. У межах цієї нової парадигми державна політика щодо ВПО має розглядатися не як вимушений соціальний тягар для бюджету, а як стратегічна інвестиція в національну стійкість, соціальну згуртованість та людський капітал держави, що веде довготривалу війну за власне існування та прагне до європейської інтеграції.

У роботі проведено аналіз феномену полікризи в суспільному управлінні, визначено комплекс ключових індикаторів (ККІ) формування політики щодо ВПО в умовах полікриз в Україні, запропоновано концептуальну модель, що інтегрує чотири ключові принципи для подолання прогалин у відповідальності та правового вакууму на національному рівні у сфері життєзабезпечення ВПО (по-перше, проактивне надання допомоги для

ВПО, й цей принцип означає перехід від моделі, де ВПО самостійно шукає допомогу («pull»), до моделі, де держава, аналізуючи дані, випереджає потреби і пропонує релевантні послуги («push»); по-друге, багатоканальна доступність, коли послуги для ВПО мають бути доступні через єдину, безбар'єрну систему, незалежно від каналу взаємодії; по-третє, міжвідомча інтероперабельність; по-четверте, конфіденційність за задумом (privacy-by-design).

2. Проаналізовано стан наукових досліджень та систематизовано теоретичні підходи до проблеми життєзабезпечення ВПО, що дозволило виявити концептуальні обмеження існуючих патерналістсько-бюрократичних моделей, які домінують у вітчизняному науковому дискурсі. Встановлено, що наявні дослідження здебільшого фокусуються на окремих, фрагментарних аспектах проблеми, не пропонуючи цілісного бачення. Для подолання цих обмежень розроблено авторську «Теорію соціального примусу в динаміці внутрішнього переміщення» (SCT-ID). Ця теорія доводить, що після уникнення прямої фізичної загрози («перша хвиля» примусу) ВПО стикаються з «другою хвилею» – системним інституційним, економічним та соціально-культурним тиском у приймаючих громадах. Інституційний примус проявляється через надмірно складні адміністративні процедури, економічний – через бар'єри на ринку праці та житла, а соціально-культурний – через стигматизацію та соціальну ізоляцію. Ця теорія зміщує фокус публічного управління з простого надання допомоги на усунення системних бар'єрів, що обмежують суб'єктність переміщених осіб та перешкоджають їхній повноцінній інтеграції.

Набули подальшого розвитку сучасних концепцій структурно-функціонального аналізу на основі динамічної моделі для осмислення життєзабезпечення ВПО, та удосконалено понятійно-категоріальний апарат шляхом введення нових категорій («правова інклюзія», «правова захищеність життєвих рішень»), що більш точно описують соціально-правову реальність.

Науковим результатом виконання цього завдання стало виявлення ключових системних закономірностей та розробка чотирирівневої моделі організації публічного управління. Встановлено, що навіть високоорганізовані, але суто логістичні операції (як «Щуролов») здатні породжувати глибокі соціально-психологічні травми через деперсоналізацію та ігнорування людської гідності. На противагу цьому, досвід подолання наслідків катастроф та конфліктів демонструє, що успішність інтеграції прямо залежить від ступеня залучення самих ВПО до прийняття рішень та від здатності держави перейти від ролі контролера до ролі сервісного партнера. На основі цього аналізу було сформульовано універсальні принципи, що лягли в основу подальших рекомендацій: збереження соціальних зв'язків, інформаційна прозорість, захист людської гідності на всіх етапах, гнучкість інтеграційних траєкторій та міжвідомча координація.

3. Проведено порівняльний аналіз історичних та сучасних моделей публічного управління у сфері внутрішнього переміщення, що дозволило вийти за межі вивчення виключно українського контексту та сформулювати універсальні принципи ефективної державної політики. У ході дослідження було проаналізовано та диференційовано підходи до управління переміщенням, спричиненим різними факторами: збройним конфліктом (наприкладі «L'Exode» у Франції 1940 р.), превентивною державною евакуацією (Велика Британія, 1939-1944 р.), техногенними катастрофами та масштабними проєктами розвитку. Цей аналіз довів, що уніфікований, «один для всіх» підхід до життєзабезпечення ВПО є неефективним, оскільки ігнорує специфіку причин переміщення, рівень довіри до держави та характер соціальних зв'язків.

Встановлено, що навіть високоорганізовані, але суто логістичні операції держави здатні породжувати глибокі соціально-психологічні травми через деперсоналізацію та ігнорування людської гідності. На противагу цьому, досвід подолання наслідків катастроф та конфліктів демонструє, що успішність інтеграції прямо залежить від ступеня залучення самих ВПО до

прийняття рішень та від здатності держави перейти від ролі контролера до ролі сервісного партнера. Виявлено ключові системні закономірності зарубіжного досвіду життєзабезпечення ВПО та розроблено чотирирівневу модель організації публічного управління життєзабезпеченням ВПО. На основі цього аналізу було сформульовано універсальні принципи, що лягли в основу подальших рекомендацій: збереження соціальних зв'язків, інформаційна прозорість, захист людської гідності на всіх етапах, гнучкість інтеграційних траєкторій та міжвідомча координація.

4. Досліджено нормативно-правові засади та організаційні механізми публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО, що дозволило провести критичний аналіз чинної національної моделі. Встановлено, що ключовий формально-адміністративний інструмент – Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих, – на практиці створює системні дисфункції. Емпіричне дослідження його функціонування виявило значні часові затримки (в середньому понад 30 днів) у наданні допомоги, нерівність у рівнях підтримки для ВПО з територій з різними статусами та «ефект урвища» – різке припинення доступу до довгострокових програм після виключення громади з Переліку. Водночас, уперше в галузі публічного управління проведено комплексне дослідження організації гнучких та ефективних спеціальних правових послуг для ВПО в умовах воєнного стану (мобільні групи, цифрові сервіси), які довели свою дієвість як альтернатива жорстким бюрократичним процедурам.

На цій основі проведено комплексне дослідження організації спеціальних правових послуг для ВПО в умовах правового режиму воєнного стану та удосконалено методологію дослідження досвіду правового забезпечення життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб модернізовано за рахунок комплексного аналізу інновацій у сфері реєстрації ВПО, упровадження спрощених процедур доступу до правової допомоги та розробки механізмів міжінституційної взаємодії й громадського моніторингу

якості юридичних і соціальних сервісів шляхом критичного аналізу ефективності ключових адміністративних інструментів.

5. Розкрито зміст і сутність сучасних викликів, що постали перед системою публічного управління, та діагностовано фундаментальну суперечність між конституційним проголошенням України соціальною державою та реальними адміністративними практиками. Доведено, що чинна система функціонує як механізм «суспільного примусу» та створює феномен «дискримінаційної інклюзії»: формально включаючи ВПО до системи соціального захисту, вона одночасно створює для них паралельну, значно обтяжливішу адміністративну реальність. Обґрунтовано, що ця дисфункція є наслідком домінування прихованої, безпеково-центрованої парадигми, концептуалізованої через п'ять аксіом (державного імперативу, безпекової пріоритезації, лояльності, централізованого управління та інформаційного домінування), яка ставить державний контроль вище за індивідуальні права та розглядає ВПО насамперед як потенційний об'єкт безпекових ризиків.

6. Обґрунтовано перспективи впровадження інноваційних управлінських технологій та запропоновано науково обґрунтовану альтернативу чинній моделі – авторську концепцію «Траєкторія стійкості». Це стратегічна, трирівнева рамкова модель (Гарантування → Інтеграція → Справедливість), що трансформує політику щодо ВПО з реактивного тягара на проактивну інвестицію в національну безпеку та людський капітал. Кожен рівень моделі має не лише соціальну, а й стратегічну мету в контексті протидії агресору: «Гарантування» протидіє хаосу, «Інтеграція» мобілізує людський капітал, а «Справедливість» утверджує державний суверенітет. Реалізація цієї концепції вимагає переходу від ієрархічної, державоцентричної моделі до нової, поліцентричної інституційної парадигми взаємодії «Держава ↔ Суспільство ↔ Громадянин», де держава виступає модератором екосистеми підтримки, а не єдиним провайдером послуг.

7. Визначено організаційно-правові механізми адаптації вітчизняного публічного управління та надано практичні рекомендації. Доведено, що підвищення інституційної спроможності держави вимагає тріади взаємопов'язаних втручань: інтероперабельної цифровізації (система «Трембіта»), системних антикорупційних механізмів (прозорість, громадський контроль) та проактивної комунікаційної політики. У межах останньої запропоновано інноваційну послугу «публічної рекламної комунікації», що використовує інструменти «цільової сервісної актуалізації» та «цифрових сервісних навігаторів» для подолання інформаційної асиметрії, яка, за даними дослідження, є критичною (67% ВПО вважають процедури непрозорими, лише 35% розуміють свої права). Практична імплементація цих механізмів вимагає децентралізації повноважень, створення інтегрованих сервісних офісів та інституціоналізації Рад з питань ВПО.

8. Проаналізовано корупцію як системну перешкоду у реалізації державної політики життєзабезпечення ВПО, що дозволило концептуалізувати її не як сукупність окремих правопорушень, а як системну патологію публічного адміністрування, що функціонує як «друга травма» для переміщених осіб. Доведено, що корупційні прояви не лише розкрадають ресурси, а й руйнують довіру до державних інституцій, підривають легітимність влади в умовах війни та посилюють соціальну напругу. У ході дослідження було ідентифіковано та систематизовано ключові форми корупційних зловживань: недоброчесний розподіл гуманітарної допомоги, махінації під час призначення соціальних виплат, завищення цін при будівництві житла, а також вимагання хабарів при доступі до адміністративних та медичних сервісів.

Науковим результатом виконання цього завдання є розробка комплексної антикорупційної стратегії, що базується на тріаді взаємопов'язаних інструментів. По-перше, обґрунтовано підхід «радикальна цифровізація з верифікацією», який долає «парадокс цифровізації» (коли онлайн-сервіси створюють нові можливості для шахрайства) шляхом

поєднання електронних послуг з повною інтероперабельністю державних реєстрів (система «Трембіта») та ризик-орієнтованими перевітками. По-друге, запропоновано механізми посилення «інституційної підзвітності», що включають превентивні аудити великих проєктів, радикальну прозорість закупівель через систему ProZorro та створення публічних фінансових дашбордів для відстеження допомоги в реальному часі. По-третє, обґрунтовано необхідність переходу від неформального моніторингу до «інституціоналізації громадського контролю» шляхом законодавчого закріплення обов'язкової участі представників авторитетних громадських організацій у комісіях з розподілу ресурсів.

Список використаних джерел

Додатки

Додаток А

СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Майденка Ігоря Євгеновича

Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії «Б»

1. Майденко І., Баштанник В. Публічне управління в системі протидії колабораційній діяльності в Україні. *Публічне управління і місцеве самоврядування*. 2024. №4. С.45-53 <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2024-4-6>. URL: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/public/article/view/698>.

2. Майденко І. Аналітичний інструментарій протидії колабораціонізму в системі державного управління на основі концепції адаптивності. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2025. № 46. С. 245-249. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2025.46.42>. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2025/46-2025/44.pdf>.

3. Майденко І., Волнянська Н. Загроза колабораціонізму для системи державного суверенітету та національних інтересів України: публічноуправлінський аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.3/22>. URL: <https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/36-75-3>.

4. Баштанник В., Майденко І., Волнянська Н. Інновації в публічному управлінні для захисту держави та протидії загрозам національної безпеки *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2025. № 2. URL: <http://pa.stateandregions.zp.ua/issue-2-2025>.

а. Матеріали конференцій

5. Maidenko, I. (2025). Analytical tools for countering collaborationism in the public administration system based on adaptability. In *Modern Trends in the Development of Science and Society: Proceedings of the International Scientific*

Conference (Rotterdam, Netherlands, 23 October 2025).
Bookmundo. <https://doi.org/10.64076/iedc251023.06>

6. Майденко І. Публічноуправлінська модель протидії колабораціонізму: координація, профілактика, реінтеграція. *Advanced top technology: електрон. наук. журн.* 2025. № 14. 58 с. URL: https://www.newroute.org.ua/wp-content/uploads/att_14.pdf/

7. Майденко І. Колабораціонізм та права людини: виклики для публічного управління. *Modern Science: Research, Economy and Innovation. Collection of Scientific Papers with Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference. International Scientific Unity. October 22-24, 2025. Zagreb, Croatia. P. 167-169.* URL: <https://isu-conference.com/en/archive/modern-science-research-economy-and-innovation-22-10-25>.

8. Майденко І. Юридичні проблеми протидії колабораціонізму та засоби їх вирішення в системі публічно-правового регулювання. *Abstracts of VIII International Scientific and Practical Conference. Krakow, Poland. Pp. 40-42.* URL: <https://eu-conf.com/en/events/modern-technologies-in-education-work-and-science>

Додаток В

Словник термінів

Адаптація – процес пристосування внутрішньо переміщеної особи до нових умов життя у приймаючій громаді. На відміну від інтеграції, адаптація більшою мірою фокусується на індивідуальних зусиллях ВПО щодо налагодження побуту, соціальних зв'язків та вирішення поточних життєвих проблем.

Внутрішньо переміщена особа (ВПО) – відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», це 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.

Вразливі групи ВПО – категорії внутрішньо переміщених осіб, які через свій стан (вік, інвалідність, стан здоров'я, соціальний статус) мають підвищені ризики та потребують особливої уваги й додаткових заходів захисту з боку держави. До них належать, зокрема, діти, особи з інвалідністю, самотні люди похилого віку, вагітні жінки, батьки-одинаки.

Гуманітарна допомога – цільова адресна допомога у грошовій або натуральній формі (продукти харчування, одяг, ліки, засоби гігієни), що надається ВПО на безоплатній основі для забезпечення мінімальних стандартів життя, порятунку та підтримки у кризовий період.

Довгострокові рішення — концепція міжнародного гуманітарного права, що визначає шляхи завершення циклу вимушеного переміщення для ВПО. Включає три основні варіанти: 1) стійке та безпечне повернення до місця

постійного проживання; 2) стійка інтеграція в приймаючій громаді; 3) переселення в іншу частину країни.

Довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи — офіційний документ, що засвідчує статус ВПО та є підставою для реалізації гарантованих державою прав і отримання відповідних соціальних, адміністративних та інших послуг.

Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб — автоматизована система, призначена для збору, зберігання, обробки, використання та захисту інформації про ВПО. Є ключовим інструментом для обліку, моніторингу потреб та координації надання допомоги на державному рівні.

Життєзабезпечення ВПО — комплекс правових, організаційних, соціально-економічних та адміністративних заходів, що здійснюються органами публічної влади у співпраці з громадським сектором та міжнародними партнерами з метою задоволення базових (безпека, житло, харчування, медична допомога) та довгострокових (освіта, працевлаштування, соціальна інтеграція) потреб ВПО.

Захист (у контексті ВПО) — всі види діяльності, спрямовані на забезпечення повної поваги до прав ВПО відповідно до норм міжнародного гуманітарного права та права прав людини. Включає правовий, фізичний та соціальний захист від насильства, експлуатації, дискримінації та інших загроз.

Інтеграція ВПО — довгостроковий двосторонній процес, спрямований на повноцінне включення ВПО у соціальне, економічне, культурне та політичне життя приймаючої громади на засадах рівності, недискримінації та поваги до прав людини. На відміну від адаптації, передбачає не лише зусилля з боку ВПО, а й активні заходи з боку приймаючої громади та держави.

Інтероперабельність (у сфері послуг для ВПО) — технічна, семантична та правова здатність інформаційних систем різних органів влади (наприклад, Мінсоцполітики, Пенсійного фонду, ДМС) обмінюватися даними в режимі

реального часу. Є основою для надання комплексних, "безшовних" послуг без необхідності для ВПО збирати численні паперові довідки.

Кампальська конвенція — Конвенція Африканського Союзу про захист внутрішньо переміщених осіб та надання їм допомоги (2009 р.). Перший у світі юридично обов'язковий міжнародний договір, що стосується захисту та допомоги ВПО на континентальному рівні. Часто розглядається як зразок для інших регіонів.

Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення — міжнародний документ, що містить 30 принципів, які детально визначають права ВПО на всіх етапах переміщення (до, під час та після нього) та встановлюють обов'язки держав щодо їх захисту. Хоча документ не є юридично обов'язковим, він має високий авторитет і є основою для національного законодавства багатьох країн, зокрема України.

Компенсація за пошкоджене та зруйноване майно — правовий та фінансовий механізм, що передбачає надання державою грошової виплати або житлового сертифіката особам, чиє нерухоме майно було пошкоджено або знищено внаслідок збройної агресії. В Україні реалізується, зокрема, через програму "єВідновлення".

Людиноцентричний підхід — принцип розробки та надання публічних послуг, за якого потреби, права та життєвий досвід ВПО ставляться у центр процесу ухвалення рішень. Метою є створення послуг, які є не лише функціональними, але й доступними, зручними та гідними.

Місце компактного проживання (МКП) — будь-яке місце (гуртожиток, санаторій, модульне містечко, табір), де спільно та тимчасово проживає група внутрішньо переміщених осіб. Функціонування МКП регулюється спеціальними стандартами для забезпечення мінімальних умов проживання.

Недискримінація — фундаментальний правовий принцип, що гарантує ВПО рівний доступ до прав, свобод та можливостей (працевлаштування, освіта, медичні послуги) нарівні з іншими громадянами, без будь-яких відмінностей, заснованих на їхньому статусі переміщеної особи.

Омніканальність — підхід до надання послуг, що забезпечує для ВПО єдиний, інтегрований та послідовний досвід взаємодії з державою незалежно від обраного каналу комунікації (ЦНАП, мобільний застосунок, веб-портал, гаряча лінія).

Приймаюча територіальна громада — територіальна громада (село, селище, місто), на території якої тимчасово проживають та/або зареєстровані внутрішньо переміщені особи. Відіграє ключову роль у процесах адаптації та інтеграції ВПО.

Проактивні послуги — модель публічного управління, за якої держава, аналізуючи дані та життєві події ВПО (наприклад, реєстрація статусу, народження дитини), випереджає потреби людини та самостійно ініціює надання відповідних послуг, мінімізуючи бюрократичні процедури.

Психосоціальна підтримка (ПСП) — комплекс заходів, спрямованих на покращення психологічного добробуту та соціального функціонування ВПО, які зазнали травматичного досвіду. Включає кризове консультування, групи підтримки, арт-терапію та інші методи роботи з травмою.

Публічні послуги для ВПО — специфічний комплекс адміністративних та соціальних послуг, що надаються органами публічної влади ВПО на пільгових або спеціальних умовах з метою підтримки їх життєдіяльності та інтеграції. Включають фінансову допомогу на проживання, пільгові кредити, доступ до тимчасового житла, освітні та медичні послуги.

Реінтеграція — процес відновлення соціальних, економічних та політичних прав і зв'язків для ВПО, які повернулися до свого місця постійного проживання після завершення конфлікту чи окупації. Вимагає заходів з відновлення інфраструктури, житла, безпеки та соціальної згуртованості.

Соціальна згуртованість — показник якості соціальних відносин у громаді, що характеризується високим рівнем довіри, солідарності, взаємної підтримки та відсутністю конфліктів між різними групами населення, зокрема між ВПО та членами приймаючої громади.

Статус ВПО — юридично визнане становище особи, яке підтверджує факт її вимушеного внутрішнього переміщення та надає право на отримання спеціального захисту та допомоги, передбачених національним і міжнародним правом.

Тимчасове житло — житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання, що безоплатно надаються ВПО та членам їх сімей у тимчасове користування на визначений строк з метою задоволення їхніх нагальних житлових потреб.

Додаток В

АНКЕТА СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ ВНУТРІШНЬО
ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Шановний респонденте!

Громадська організація «ГНО Фондація публічно-правових ініціатив» проводить всеукраїнське наукове дослідження, присвячене вивченню життєвих траєкторій внутрішньо переміщених осіб та ефективності державної політики у цій сфері. Ваша участь є надзвичайно важливою для розуміння реальних проблем та розробки рекомендацій для органів влади.

Це опитування є панельним, що означає, що ми звернемося до Вас повторно через рік, щоб відстежити зміни у Вашій ситуації. Ваші відповіді є повністю конфіденційними та будуть використані лише в узагальненому вигляді для наукового аналізу. Орієнтовний час заповнення анкети – 20-25 хвилин.

Просимо Вас відповісти на запитання, обравши один або кілька варіантів відповідей, як зазначено в інструкції до кожного питання.

I. Міграційна історія і плани на майбутнє

1. З якого населеного пункту та області Ви перемістилися?

2. Коли Ви вперше покинули своє місце постійного проживання після 24.02.2022?

(Вкажіть місяць та рік) _____

3. Скільки разів Ви змінювали місце тимчасового проживання з моменту першого переміщення?

3.1. 1 раз (переїхав(ла) одразу сюди)

3.2. 2-3 рази

3.3. 4-5 разів

3.4. Більше 5 разів

4. Якими є Ваші плани на найближчі 1-2 роки? (Один варіант відповіді)

- 4.1. Планую повернутися до свого місця постійного проживання, щойно це стане безпечно.
- 4.2. Планую залишитися та інтегруватися у громаді, де зараз проживаю.
- 4.3. Планую переїхати до іншої громади/області в Україні.
- 4.4. Розглядаю можливість виїзду за кордон.
- 4.5. Ще не визначився(лася).

II. Економічний стан і зайнятість

5. *Яким був Ваш основний статус зайнятості до 24.02.2022? (Один варіант відповіді)*

- 5.1. Працював(ла) за наймом (офіційно)
- 5.2. Був(ла) фізичною особою-підприємцем (ФОП)
- 5.3. Був(ла) самозайнятою особою
- 5.4. Власник(власниця) бізнесу
- 5.5. Студент(ка) / Учень(учениця)
- 5.6. Пенсіонер(ка)
- 5.7. Вів(вела) домашнє господарство / доглядав(ла) за дитиною
- 5.8. Безробітний(а)

6. *Який Ваш основний статус зайнятості зараз? (Один варіант відповіді)*

- 6.1. Працюю за наймом (офіційно)
- 6.2. Працюю за наймом (неофіційно)
- 6.3. Я ФОП
- 6.4. Я самозайнята особа
- 6.5. Власник(ця) бізнесу
- 6.6. Студент(студентка) / Учень(учениця)
- 6.7. Пенсіонер(пенсіонерка)
- 6.8. Введу домашнє господарство / доглядаю за дитиною
- 6.9. Активно шукаю роботу / зареєстрований(а) у центрі зайнятості
- 6.10. Не працюю і не шукаю роботу

7. *Який середньомісячний дохід припадає на одного члена Вашого домогосподарства (сім'ї) за останній місяць?*

- 7.1. До 5 000 грн
- 7.2. 5 001 - 8 000 грн
- 7.3. 8 001 - 12 000 грн
- 7.4. 12 001 - 17 000 грн
- 7.5. Більше 17 000 грн
- 7.6. Важко відповісти / Відмова від відповіді

8. Які джерела доходів є основними для Вашого домогосподарства? (Можна обрати кілька варіантів)

- 8.1. Заробітна плата
- 8.2. Доходи від підприємницької/самостійної діяльності
- 8.3. Державна допомога на проживання ВПО
- 8.4. Інші соціальні виплати (пенсія, допомога по інвалідності тощо)
- 8.5. Грошова допомога від міжнародних/гуманітарних організацій
- 8.6. Грошова допомога від родичів/друзів
- 8.7. Інше (вказіть): _____

III. Житлові умови

9. Де Ви проживаєте на даний момент? (Один варіант відповіді)

- 9.1. У власному житлі (придбаному після переміщення)
- 9.2. У родичів або друзів (безоплатно)
- 9.3. Орендую квартиру / будинок
- 9.4. Проживаю у місці компактного поселення (МКП, гуртожиток, модульне містечко)
- 9.5. Проживаю у соціальному житлі
- 9.6. Інше (вказіть): _____

10. Чи подавали Ви заяву на отримання компенсації за пошкоджене/зруйноване майно через програму «Відновлення»?

- 10.1. Так, і вже отримав(ла) рішення/компенсацію
- 10.2. Так, подав(ла), але рішення ще немає
- 10.3. Ні, не подавав(ла)
- 10.4. Моє житло не було пошкоджено/зруйновано

IV. Доступ до послуг та оцінка державної політики

11. *Наскільки Ви обізнані з тим, що статус Вашої громади походження (напр., «територія можливих бойових дій») у спеціальному Переліку впливає на Ваші права та доступ до допомоги? (Один варіант відповіді)*

- 11.1. Добре обізнаний(а) і розумію всі наслідки.
- 11.2. Частково обізнаний(а), чув(ла) про це, але не знаю деталей.
- 11.3. Вперше про це чую.

12. *На Вашу думку, чи є процедура внесення змін до цього Переліку (включення/виключення громад) прозорою та справедливою? (Один варіант відповіді)*

- 12.1. Так, повністю прозора і справедлива.
- 12.2. Скоріше прозора.
- 12.3. Скоріше непрозора.
- 12.4. Повністю непрозора і несправедлива.
- 12.5. Важко відповісти.

13. *Оцініть, будь ласка, доступність та якість наведених нижче послуг для Вас як для ВПО у Вашій нинішній громаді. (Оцініть за шкалою від 1 до 5, де 1 – дуже погано, 5 – дуже добре)*

- 13.1. Адміністративні послуги (ЦНАП, оформлення документів): ___
- 13.2. Медичні послуги: ___
- 13.3. Освітні послуги для дітей (школа, садок): ___
- 13.4. Послуги служби зайнятості: ___
- 13.5. Психосоціальна підтримка: ___

14. *Чи стикалися Ви особисто або члени Вашої родини з упередженим ставленням чи дискримінацією через статус ВПО? (Можна обрати кілька варіантів)*

- 14.1. При спробі орендувати житло
- 14.2. При спробі працевлаштуватися
- 14.3. У державних установах
- 14.4. У повсякденному житті (від сусідів, у громадських місцях)

14.5. Ні, не стикався(лася)

14.6. Інше (вказіть): _____

15. *Наскільки Ви задоволені рівнем підтримки, яку Ви отримуєте від держави як ВПО? (Один варіант відповіді)*

15.1. Повністю задоволений(а)

15.2. Скоріше задоволений(а)

15.3. Скоріше незадоволений(а)

15.4. Повністю незадоволений(а)

15.5. Важко відповісти

V. Соціальна інтеграція

16. *Як часто Ви спілкуєтеся з мешканцями Вашої приймаючої громади, які не є ВПО?*

16.1. Щодня

16.2. Кілька разів на тиждень

16.3. Кілька разів на місяць

16.4. Майже ніколи

17. *Наскільки Ви відчуваєте себе частиною громади, в якій зараз проживаєте?*

17.1. Повністю відчуваю себе частиною громади.

17.2. Частково відчуваю.

17.3. Не відчуваю себе частиною громади.

18. *Чи берете Ви участь у суспільному житті Вашої приймаючої громади (збори, волонтерство, громадські заходи)?*

18.1. Так, регулярно

18.2. Так, іноді

18.3. Ні, не беру участі

VI. Інформація про респондента (конфіденційно)

19. *Ваша стать:*

19.1. Чоловіча

19.2. Жіноча

20. *Ваш вік:* _____ років

21. *Ваша освіта:*

21.1. Середня

21.2. Середня спеціальна

21.3. Незакінчена вища

21.4. Вища

22. *Склад Вашого домогосподарства (скільки людей проживає разом з Вами):*

22.1. Проживаю сам(а)

22.2. 2 людини

22.3. 3 людини

22.4. 4 людини

22.2. 5 і більше людей

23. *Територія Вашого походження (відповідно до Переліку, якщо Вам відомо):*

Територія активних бойових дій

Територія можливих бойових дій

Тимчасово окупована територія

Не знаю / Важко відповісти

Дякуємо за участь в опитуванні! Ваші відповіді допоможуть зробити державну політику більш ефективною

