



СЕРІЯ «Державне управління»

УДК: 314.151.3

[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-2\(32\)-144-152](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-2(32)-144-152)

Ахмедова Олена Олегівна доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри туризму та готельно-ресторанного бізнесу, Київський національний університет технологій та дизайну, м.Київ, тел.: (050) 500-99-76, <https://orcid.org/0000-0003-1573-7710>

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПІДТРИМКИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА МІГРАНТІВ В УМОВАХ ВІЙНИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано напрями державної політики щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб та мігрантів в умовах війни в Україні. Досліджено основні виклики та проблеми, з якими стикається система державного управління та соціального захисту, включаючи забезпечення житлом, фінансову підтримку та інтеграцію переміщених громадян у місцеві громади. Виявлено недоліки існуючих механізмів державного регулювання та обґрунтовано необхідність удосконалення підходів до соціального забезпечення. Доведено, що ефективна політика у цій сфері потребує комплексного підходу, який включає координацію між державними та міжнародними інституціями, залучення громадських організацій та адаптацію найкращих міжнародних практик.

Проаналізовано заходи, що заплановано впроваджувати урядом у 2025-2026 роках, зокрема реформування програм соціальної допомоги, вдосконалення механізмів фінансування пенсійних виплат, трансформацію соціального страхування та підвищення адресності соціальної підтримки. Особливу увагу приділено дослідженню перспектив розвитку системи соціального житла та ринку праці, які є ключовими для стабільної адаптації внутрішньо переміщених осіб та основою для добровільного повернення та реінтеграції вимушених мігрантів, які не можуть або не бажають залишатися в приймаючій країні або країні транзиту і вирішили повернутися до України. Виявлено необхідність розширення можливостей професійної зайнятості для репатріантів та впровадження інструментів фінансової підтримки бізнес-ініціатив серед переселенців.



Зроблено висновок, що державна політика у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та мігрантів повинна ґрунтуватися на довгострокових стратегічних рішеннях, які спрямовані не лише на подолання наслідків вимушеної міграції, а й на формування умов для сталого розвитку суспільства. Отримані результати можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правової бази, а також для розробки нових програм підтримки внутрішньо переміщених осіб та реінтеграції мігрантів в Україні.

Ключові слова: державна політика, соціальний захист, внутрішньо переміщені особи, міграція, вимушена міграція, соціальне житло, соціальна та економічна безпека

Akhmedova Olena Olehivna Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Tourism and Hotel and Restaurant Business, Kyiv National University of Technologies and Design, Kyiv, tel.: (050) 500-99-76, <https://orcid.org/0000-0003-1573-7710>

STATE POLICY DIRECTIONS ON SUPPORTING INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND MIGRANTS IN THE CONTEXT OF WAR IN UKRAINE

Abstract. The directions of public policy to support internally displaced persons and migrants in the context of the war in Ukraine have been analyzed in the paper. The main challenges and problems faced by the system of public administration and social protection, including the provision of housing, financial support and integration of displaced citizens into local communities, have been researched. The shortcomings of the existing mechanisms of state regulation have been identified and the need to improve approaches to social security has been substantiated. It has been proved that an effective policy in this area requires a comprehensive approach, which includes coordination between state and international institutions, involvement of NGOs and adaptation of the best international practices.

The measures planned to be implemented by the government in 2025-2026, including reforming social assistance programs, improving the mechanisms for financing pension payments, transforming social insurance and increasing the targeting of social support have been also analyzed. Particular attention has been paid to the study of the prospects for the development of the social housing system and the labour market, which are key to the stable adaptation of internally displaced persons and the basis for the voluntary return and reintegration of forced migrants who cannot or do not want to stay in the host or transit country and decide to return to Ukraine. The need to expand professional employment opportunities for repatriates and introduce financial support tools for business initiatives among migrants has been identified.



It has been concluded that the state policy in the field of social protection of internally displaced persons and migrants should be based on long-term strategic decisions aimed not only at overcoming the consequences of forced migration, but also at creating conditions for sustainable development of society. The findings can be used to improve the legal framework and develop new programs to support internally displaced persons and migrant reintegration in Ukraine.

Keywords: public policy, social protection, internally displaced persons, migration, forced migration, social housing.

Постановка проблеми. Проблема вимушеної міграції постала в Україні з початком трагічних подій 2014 року, що спричинило необхідність розробки нових механізмів публічного управління як на державному, так і на регіональному рівнях. Незважаючи на те, що державна політика в цьому питанні не була достатньо ефективною, все ж таки до 2022 року були зроблені кроки щодо стабілізації ситуації, досягненні певного рівня соціально-економічної рівноваги, відносного відновлення трудових ресурсів, адаптації внутрішньо переміщених осіб на нових територіях. Керуючись державними пріоритетами, визначеними у Стратегії сталого розвитку України (2015, 2020 рр.), були розроблені і впроваджувалися програми соціального захисту громадян, забезпечувалася стабільність для бізнесу. Однак події останніх трьох років різко змінили позитивні тенденції і наразі вимагають від уряду пошуку нових підходів до публічного управління для ефективної інтеграції внутрішньо переміщених осіб, вирішення проблем на ринку праці та соціального житла, посилення соціального захисту й створення умов для повернення українців з-за кордону. Ця тема ще довгий час буде залишатися надзвичайно актуальною та потребувати подальших комплексних рішень та всебічного наукового вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної політики щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб та мігрантів приділяється достатньо уваги як вітчизняними, так і закордонними дослідниками. До вирішення даного питання підходять з різних кутів, адже це комплексна та довгострокова проблема, що потребує низки економічних, інфраструктурних, правових та гуманітарних заходів. Так, деякі дослідження концентруються на вирішенні соціальних наслідків вимушеного внутрішнього переміщення населення та ролі держави у цьому процесі [1; 2], підіймаються питання демографічної кризи в Україні та впливу міграції українців в європейські країни на демографічну ситуацію в цих країнах [3], нагальною є задача відновлення житлового фонду та доступу ВПО до адекватного житла [4], розглядаються можливості використання міжнародного досвіду адаптації внутрішніх переселенців та реінтеграції мігрантів після збройних конфліктів [5; 6]. Тим не менш, питання щодо розширення напрямів державної політики підтримки



зазначених категорій громадян мають залишатися у центрі постійної уваги дослідників і науковців.

Метою статті є аналіз напрямів державної політики щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб та мігрантів в умовах війни в Україні, оцінка ефективності впроваджених реформ та механізмів соціального захисту, а також визначення перспектив розвитку системи соціальної підтримки.

Виклад основного матеріалу. Станом на початок 2025 року, за офіційними даними Міністерства соціальної політики України, кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО) становить 4,9 мільйона осіб [7]. З них 3,6 мільйона – це особи, які перемістилися після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році. Серед них 2,5 мільйона не можуть повернутися до своїх домівок через їхнє зруйнування або знаходження в зоні активних бойових дій чи на тимчасово окупованих територіях.

Варто зазначити, що ці цифри відображають офіційно зареєстрованих ВПО. Фактична кількість переміщених осіб може бути вищою, оскільки не всі громадяни реєструються як ВПО. Раніше, за даними Міжнародної організації з міграції, станом на серпень 2024 року кількість ВПО в Україні становила 3,67 мільйона осіб [8], що свідчить про динамічність ситуації та можливі зміни в кількості переміщених осіб протягом часу, проте реальна цифра може бути вищою з урахуванням незареєстрованих переміщень.

При цьому кількість ВПО поступово знижується. Зокрема, у серпні 2022 року МОМ повідомляла про 6,9 мільйона ВПО в Україні [8]. Зменшення кількості ВПО може бути пов'язане з поверненням частини населення до своїх домівок після деокупації територій та стабілізації ситуації в окремих регіонах. Також, не всі переселенки та переселенці, що прибували чи прибувають у громади, залишаються у них надовго. Частина людей переміщувалися в інші громади у межах країни більш ніж один раз. Для 42% переселенок і переселенців причиною повторного переміщення був брак доступного житла. Частина ВПО також перемістилися за кордон. Водночас із продовженням воєнних дій нові люди стають ВПО, які теж потребують достойного житла. Однак, варто зазначити, що ситуація залишається динамічною, і кількість ВПО може змінюватися залежно від розвитку подій та безпекової ситуації в країні.

Більшість внутрішньо переміщених осіб них проживали орендованому житлі. Значній частині переселенців і переселенок бракує фінансових ресурсів для оплати оренди та комунальних послуг. Вони також зіштовхувалися з низкою перешкод, що характерні для цього сектору житла, як-от необґрунтоване підвищення цін, виселення, дискримінація під час пошуку житла тощо. Водночас ідея соціального житла виглядає привабливою, принаймні для частини ВПО, а суспільство зберігає високі очікування від органів влади щодо подолання житлових проблем. За деякими підрахунками, близько 1,42 млн ВПО можуть потребувати близько 500 тисяч одиниць житла [4].



За оцінками Центру досліджень соціальних комунікацій, станом на початок осені 2023 року втрати житлового фонду від війни в Україні становили 55,9 млрд дол. Зокрема, 167,2 тисячі об'єктів житлового фонду пошкоджені або зруйновані. Ці оцінки залишаються приблизними, бо в умовах активних воєнних дій можливості фізично обстежувати будівлі є обмеженими [9].

За розрахунками Джулі Лоусон і колег [4] на основі даних Міжнародної організації з міграції, станом на травень 2023 року житлової допомоги у вигляді близько 500 тисяч одиниць житла можуть потребувати близько 1,42 млн ВПО. До цієї цифри було включено 1) ВПО, які не планують повертатися до місця, звідки вони були переміщені, а також 2) ВПО, які вже повернулися або планують повертатися до місця, звідки вони були переміщені, і для яких потреба у житлі, за їхньою самооцінкою, є високою.

Проживання у соціальному житлі регулюється договором найму, зразок якого є додатком до Постанови Кабінету Міністрів від 23 липня 2008 року № 682. Всі права й обов'язки орендарів та орендарок, а також підстави для виселення з соціального житла вказані у статтях 25–28 Закону «Про житловий фонд соціального призначення». Користування житлом з фондів житла для тимчасового проживання (як для ВПО, так і на загальних засадах) здійснюється на підставі договору за формою, встановленою наказом Держкомунгоспу від 14 травня 2004 року № 9. Для місць тимчасового проживання приклад договору і правила проживання були встановлені Постановою Кабінету Міністрів від 1 вересня 2023 року № 930.

Законодавчо встановлені переліки прав та обов'язків мешканців і мешканок різних типів житла різняться через різну специфіку використання житла, але також і неоднорідність законодавства та різну деталізованість прав і обов'язків у різних нормативних документах, що регулюють різні типи житла. Наприклад, у постановах про тимчасове житло та місця тимчасового проживання вказано про обов'язок дотримуватися правил пожежної безпеки і не використовувати речовин, які можуть завдати шкоди життю та здоров'ю оточуючих, хоча щодо соціального житла (у вузькому розумінні) це не прописано прямо.

Вимоги до місць тимчасового проживання ВПО перелічені у Постанові Кабінету Міністрів від 1 вересня 2023 року № 930 [10] і чітко встановлюють мінімальні стандарти, яким має відповідати таке житло. Зокрема, норма площі для одного ліжко-місця становить не менше 6 квадратних метрів, які використовуються для облаштування спального місця, зберігання особистих речей, постільних речей (матрац, подушки, ковдри, постільна білизна). Будівлі повинні мати безперешкодний доступ для осіб з інвалідністю та інших мало мобільних груп населення. Передбачені також обмеження щодо використання певних будівель.



Місцями тимчасового проживання не можуть бути будівлі, що перебувають у господарському віданні чи в оперативному управлінні військових частин, закладів, установ та організацій Національної гвардії, Служби безпеки, Державної прикордонної служби, Збройних сил, Державної спеціальної служби транспорту, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Національної поліції, Державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної служби з надзвичайних ситуацій (крім тих, що розташовані поза межами військових частин, закладів, установ, організацій), будинків дитини, дитячих будинків, дитячих будинків-інтернатів, психоневрологічних інтернатів, будинків-інтернатів для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю, спеціальних будинків-інтернатів системи соціального захисту населення та діючих закладів охорони здоров'я (крім санаторно-курортних закладів).

У середньостроковій перспективі впроваджуватимуться реформи як з огляду на посилення соціального захисту різних категорій населення, так і на вирішення питань комплексного упорядкування системи соціального захисту. У довгостроковій перспективі уваги потребуватимуть демографічні виклики та збереження стабільності, життєздатності та ідентичності суспільства [11].

Таким чином, завданнями державної політики щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб та мігрантів в умовах війни в Україні на 2025–2026 роки є наступні:

- співпраця з країнами ЄС щодо повернення українців. Повернення біженців – це ще одна форма допомоги країні;

- стимулювання активної професійної зайнятості репатріантів шляхом надання різноманітного спектра послуг з урахуванням індивідуальних потреб біженців (інформаційно-консультативні, юридичні, соціальні послуги, психологічна допомога, догляд за дітьми), впровадження програм фінансової підтримки та професійного навчання (підтримка у заснуванні власної справи, пільговий режим ввезення виробничих засобів і обладнання для започаткування / продовження бізнесу в Україні, спеціальні навчальні курси, професійна орієнтація для визначення найкращих варіантів майбутньої зайнятості, бізнес-курси і надання бізнес-позик через програми зайнятості);

- створення соціальної інфраструктури для спонукання жити в Україні (безпечне, модернізоване та орієнтоване на якість освітнє середовище, доступні та якісні медичні послуги в закладах охорони здоров'я, центри надання адміністративних послуг тощо);

- уніфікація освітніх і дипломних стандартів Україні та Європейського Союзу так, аби за необхідності в Україні у молоді, яка здобула освіту в ЄС, не виникало проблем;

- перекриття нестачі робочої сили для відновлення України шляхом залучення мігрантів, які поділяють цінності нашою країни;



залучення тих, хто вже має освіту, ще має дуже багато років плідної праці попереду, привезе із собою дітей та буде працювати в одній з галузей, які потребує країна;

надання мігрантам пільг для навчання на тих спеціальностях, яких найбільше потребує країна або певний регіон;

продовження аналізу і визначення підходів до підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям з урахуванням фінансових можливостей державного бюджету;

забезпечення максимальної адресності та наближеності надання відповідної соціальної підтримки тим, хто її потребує;

трансформація програм соціальної підтримки населення в єдину базову соціальну допомогу з урахуванням уніфікованих критеріїв обрахунку сукупного доходу сім'ї та її фінансово-майнового стану;

вдосконалення механізмів підтримки вразливих верств населення;

забезпечення своєчасного та у повному обсязі фінансування пенсійних виплат, призначених згідно з чинними законодавчими актами, та щорічного проведення індексації пенсій з 01 березня;

упорядкування системи пенсійного забезпечення в контексті перебудови структури соціального захисту, визначення місця в ній та взаємозв'язку всіх видів виплат і допомоги, умов їх призначення, перерахунку та виплати; переформатування солідарних пенсій та визначення єдиних підходів до нарахування страхових пенсій для всіх категорій громадян;

завершення уніфікації адміністрування виплат у системі соціального страхування через Пенсійний фонд України;

розвиток системи соціальних послуг як ключового інструменту для допомоги людям, які потрапили у складні життєві обставини, зокрема внаслідок повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, і потребують посиленої психосоціальної допомоги.

Основним пріоритетом у напрямі повернення біженців стане впровадження комплексу заходів для стимулювання повернення українців на батьківщину як важливого компонента програми післявоєнного відновлення економіки, першочергово промисловості та рестарту виробничого сектору.

Висновки. Проблема вимушеної міграції в Україні залишається надзвичайно актуальною та вимагає системного підходу з боку державної політики. Аналіз проведених досліджень свідчить, що з 2014 року уряд країни поступово напрацьовував нові механізми управління переміщенням населення, проте масштабні виклики, спричинені повномасштабним вторгненням 2022 року, значно ускладнили ситуацію. Внаслідок цього внутрішньо переміщені особи стикаються з численними труднощами, серед яких недостатній рівень соціального захисту, обмежений доступ до житла та ринку праці, відсутність сталих механізмів підтримки з боку держави та міжнародних організацій.



Отже, проблема внутрішньо переміщених осіб та вимушеної міграції в умовах війни потребує подальших досліджень і впровадження комплексних рішень на національному та міжнародному рівнях. Політика держави у цій сфері має бути спрямована не лише на подолання короткострокових викликів, але й на розробку стратегічних програм, що забезпечать сталий розвиток країни, соціальну стабільність та економічне відновлення у післявоєнний період.

Література:

1. Орлова Н.С., Сіденко Ю.Л., Мірко Н.В. Соціальна безпека та соціальний захист населення: державно-управлінський аспект. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. №8. URL: <https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/4399/4434>
2. Малиновська, О. М., & Яценко, Л. Д. (2024). Соціальні наслідки вимушеного внутрішнього переміщення населення в Україні. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління, (11). <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-07-01>
3. Ueffing P., Adhikari S., Goujon A., KC S., Poznyak O. and Natale F. Ukraine's population future after the Russian Invasion – The role of migration for demographic change. Luxembourg: Office of the European Union, 2023. 36 p.
4. Lawson, J. van den Nouwelant, R. and Troy, L. Access to adequate housing in Ukraine: a needs-based assessment for investment. L. University of Sydney and New Housing Policy (Ukraine), 2023. 41 p.
5. Дубровський, В., Черкашин, В., Вахітова, А., Гетман, О. Воєнні мігранти: світовий досвід та українські особливості. Українська рада бізнесу, Київ, 2024. URL: <https://iset-ua.org/images/Policy-war-migranti-final.pdf>
6. Ахмедова О.О., Орлова Н.С., Міжнародний досвід реінтеграції мігрантів після збройних конфліктів. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 10, DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.10.4> <https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/4808>
7. Міністерства соціальної політики України (2024). URL: <https://www.msp.gov.ua/>
8. International Organisation for Migration (2024). URL: <https://www.iom.int/>
9. Вимушені переселенці: стан, проблеми, перспективи (26.08-01.09.2024 р.). Інформаційно-реферативний бюлетень. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, 2024. 89 с. URL: https://nbuviap.gov.ua/images/informaciyni_vidanya/vimusheni_pereselentsi/2024/Pereselenzi_2024.08-26.pdf
10. Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2023 р. N 930, Київ URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP230930?an=1>
11. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р, Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-%D1%80#Text>

References:

1. Orlova, N.S., Sidenko, Yu.L. & Mirko, N.V. (2024). Sotsialna bezpeka ta sotsialnyi zakhyst naselennia: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Social security and social protection of the population: public administration aspect]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 8. Retrieved from <https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/4399/4434> [in Ukrainian].
2. Malynovska, O.M. & Yatsenko, L.D. (2024). Sotsialni naslidky vymushenoho vnutrishnoho peremishchennia naselennia v Ukraini [Social consequences of forced internal displacement in Ukraine]. *Problemy suchasnykh transformatsii. Serii: Ekonomika ta upravlinnia – Problems of modern transformations. Series: Economics and Management*, 11. Retrieved from <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-07-01> [in Ukrainian].



3. Ueffing, P., Adhikari, S., Goujon, A., KC, S., Poznyak, O. & Natale, F. (2023). Ukraine's population future after the Russian Invasion – The role of migration for demographic change. Luxembourg: Office of the European Union [in English].

4. Lawson, J., van den Nouwelant, R. & Troy, L. (2023). Access to adequate housing in Ukraine: a needs-based assessment for investment. University of Sydney and New Housing Policy (Ukraine) [in English].

5. Dubrovs'kyi, V., Cherkashyn, V., Vakhitova, A. & Hetman, O. (2024). Voienni mihranty: svitovyi dosvid ta ukraïnski osoblyvosti [War migrants: global experience and Ukrainian specifics]. Ukrainian Business Council. Kyiv. Retrieved from <https://iset-ua.org/images/Policy-war-migranti-final.pdf> [in Ukrainian].

6. Ahmedova, O.O. & Orlova, N.S. (2024). Mizhnarodnyi dosvid reintegratsii mihrantiv pislia zbroinykh konfliktiv [International experience of migrant reintegration after armed conflicts]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 10. Retrieved from <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.10.4> [in Ukrainian].

7. Ministry of Social Policy of Ukraine (2024). Retrieved from URL: <https://www.msp.gov.ua> [in Ukrainian].

8. International Organisation for Migration (2024). Retrieved from <https://www.iom.int/> [in English].

9. Vymusheni pereselentsi: stan, problemy, perspektyvy [Forced migrants: state, problems, prospects] (26.08-01.09.2024). Informatsiino-referatyvnyi biuleten – Information and reference bulletin. National Library of Ukraine named after V.I. Vernadskyi, 89. Retrieved from https://nbuviap.gov.ua/images/informaciyni_vidanya/vimusheni_pereselentsi/2024/Pereselenzi_2024.08-26.pdf [in Ukrainian].

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2023). Deiaki pytannia funktsionuvannia mistiv tymchasovoho prozhyvannia vnutrishno peremishchenykh osib [Some issues of the functioning of temporary accommodation places for internally displaced persons]. Government Resolution No. 930 from September 1, 2023. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/KP230930?an=1> [in Ukrainian].

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2024). Pro skhvalennia Stratehii demohrafichnoho rozvytku Ukrainy na period do 2040 roku [On the approval of the Strategy for the demographic development of Ukraine until 2040]. Government Resolution No. 922-p from September 30, 2024. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-%D1%80#Text> [in Ukrainian].