

*Лішик О.П.*

Луганська обласна державна адміністрація

## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

*У статті уточнено визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. З'ясовано, що ця тематика виявляється досить цікавою для сучасної науки публічного управління, для соціального забезпечення громадян зокрема. Поглиблений аналіз, всебічне правове та історичне вивчення цього питання, фактів масових вимушених переміщень на території України в різні часи, законодавче регулювання, реакція та діяльність держави щодо соціального забезпечення переміщених осіб – усе це сприятиме визначенню способів та шляхів правового регулювання щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні сьогодні. Проаналізовано основні підходи науковців до трактування поняття «внутрішньо переміщені особи». Запропоновано власне визначення «внутрішньо переміщена особа».*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, державне управління, дефініції, соціальний захист.

**Постановка проблеми.** Міграцію населення слід вважати одною з найважливіших проблем людства. Цей процес є складним соціально-політичним та соціально-культурним феноменом, який тісно пов'язаний з економічними, політичними, демографічними, географічними та етнічними сторонами сучасного суспільного життя. Слід розрізняти декілька типів міграції, з яких виокремлюється такий тип міграції, як внутрішня, тобто переміщення населення в межах кордонів однієї країни. Однак міграція цього типу є не менш значущою для соціально-економічного розвитку країни, ніж міждержавна.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб займалися такі провідні науковці, як Я. Грабова, Г. Гудвін-Гілл, О. Динько, Г. Капліна, М. Малиха, О. Новікова, Т. Старинська, Г. Тимчик, Н. Тищенко та інші. Проте сьогодні потребує уточнення визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, що слугувало мотивом вибору теми цієї наукової статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Переселення не завжди зумовлене насильством, конфліктами та переслідуваннями, а іноді відбувається в результаті техногенної або природної

катастрофи. Існує багато випадків, коли населення виселялося внаслідок повеней, землетрусів та голоду, а також техногенних катастроф (ядерних чи хімічних). Вони також є внутрішніми особами і часто потребують гуманітарної допомоги, а в деяких випадках – захисту [17].

Видатний науковець У. Петерсен виділяє такі критерії міграції, як екологічний поштовх, державна політика у сфері міграції, соціальний імпульс. Відповідно до вказаних параметрів, він запропонував п'ять різновидів міграції: примітивна (визначається нездатністю людини протистояти природним силам); вимушена (коли мігранти не мають можливості вибору в прийнятті рішення про власний переїзд); добровільна (коли така можливість вибору зберігається); вільна (бажання людини мігрувати є вирішальним моментом); масова [14, с. 110]. Вивчаючи проблему вимушеної міграції населення, В. Айрапетов, І. Балі та Г. Вітковська [2, с. 53–69] запропонували розділити мігрантів на чотири групи: 1) біженці; 2) реальні вимушені мігранти; 3) вимушені мігранти страху; 4) переселенці.

Сьогодні внаслідок збройної агресії з боку Російської Федерації та тимчасової окупації нею нашої території (Автономна Республіка Крим, окремі райони Луганської та Донецької областей) для України дуже актуальним постає питання масових вимушених внутрішніх переміщень. Такі явища не мали глибокого дослідження та

вивчення. Неоднозначність та складність таких процесів зумовлюють потребу в дослідженні та вивченні явища вимушеного переміщення населення України, аспектів правового регулювання подібних фактів як у теперішній час, так і в різні історичні епохи розвитку української держави.

Схід України – це традиційний промисловий регіон, де трудовий потенціал був задіяний у галузях важкої промисловості, а завдяки концентрації промислового виробництва його властивостями та якісними характеристиками були такі, як працелюбність, згуртованість, солідарність. Концентрація промислового виробництва, яке значною мірою наповнювало бюджет країни завдяки експорту продукції металургійної та хімічної промисловості, зумовила інтенсивний розвиток науки й освіти, підприємництва, банківської справи, сприяло розвитку сфери послуг, культурних закладів тощо [9].

Серед інших громадянських станів особистості внутрішньо переміщені особи є найбільш вразливою категорією. Ці особи втратили свої соціальні зв'язки, майно та були змушені покинути місце постійного проживання, не перетинаючи кордону держави свого громадянства чи постійного проживання [3].

Військовий конфлікт на Сході України став причиною зміни місця проживання понад півтора мільйона осіб. Україна потерпає від бойових дій та руйнування економіки східних областей. Громадяни вимушені масово покидати місця проживання та облаштовуватися в інших регіонах. За повідомленням ООН, більше півтора мільйона осіб були переміщені у межах України, а 593 622 особи – до сусідніх країн [11]. Це вплинуло значною мірою на ринок праці в країні та на ситуацію із зайнятістю та рівнем безробіття. Як відомо, серед основних нагальних потреб, які є базовими для людини, центральне місце займає конституційне право на працю і можливість заробляти собі на життя своєю працею [7, с. 43]. Одним із наслідків масового переміщення населення є втрата переміщеними особами робочих місць, тому питання реалізації законного права на працю та пошук нової роботи стають позачерговими завданнями (як засіб життєзабезпечення себе та своєї родини). Таким чином, питання правової регламентації трудових прав та відносин внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів права з позицій диференційованого підходу набуває актуальності та стає першочерговим для наукових досліджень і правової творчості в галузі сучасного трудового права.

Воєнний конфлікт став причиною руйнування ресурсного потенціалу промисловості у зв'язку із закриттям або руйнацією промислових об'єктів, а також через від'їзд працюючих із зони конфлікту, які згідно з чинною правовою базою України набули статусу внутрішньо переміщених осіб [9].

Ця тематика виявляється досить цікавою для сучасної правової науки, для науки права соціального забезпечення громадян зокрема. Поглиблений аналіз, всебічне правове та історичне вивчення цього питання, фактів масових вимушених переміщень на території України в різні часи, законодавче регулювання, реакція та діяльність держави щодо соціального забезпечення переміщених осіб – усе це сприятиме визначенню способів та шляхів правового регулювання щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні сьогодні.

За умов ведення війни на території країни, кризового стану економіки Україна постала перед низкою викликів та загроз, які необхідно вирішувати оперативно та злагоджено. Внутрішньо переміщені особи – категорія населення, яка вперше з'явилась за час існування незалежної України [8].

Із метою більш глибокого розуміння досліджуваного явища у табл. 1 розглянемо основні підходи науковців до трактування поняття «внутрішньо переміщені особи».

Отже, Агентство Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у справах біженців вважає, що внутрішньо переміщеними особами називають людей, які змушені покинути свої місця проживання і тікати до інших регіонів своєї країни, внаслідок загрози насильства чи переслідувань через масові порушення громадського ладу, воєнні дії чи іноземну інтервенцію та окупацію [1, с. 1].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 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 [10].

Г. Гудвін-Гілл визначає внутрішньо переміщених осіб як осіб, котрі змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни [4].

## Основні підходи науковців до трактування поняття «внутрішньо переміщені особи»

ПІБ автора	Рік	Сутність поняття
Г. Гудвін-Гілл	1997	Внутрішньо переміщені особи – особи, котрі змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни; Внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються у країні своєї громадянської належності й можуть користуватися її захистом.
М. Ніколайчук	2005	Внутрішньо переміщені особи – це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища
Т. Титаренко	2011	Внутрішньо переміщені особи – суб'єкт міграції, яка залишила постійне місце проживання та шукає притулку на території власної держави.
Н. Прокушева	2011	Внутрішньо переміщені особи – категорія вимушеної міграції, використовувана поряд із поняттями «біженці» і «переміщені особи».
Агентство ООН у справах біженців	2014	Внутрішньо переміщені особи – це люди, які змушені покинути свої місця проживання і тікати до інших регіонів своєї країни, внаслідок загрози насильства чи переслідувань через масові порушення громадського ладу, воєнні дії чи іноземну інтервенцію та окупацію.
Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»	2014	Внутрішньо переміщена особа – 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
Г. Тимчик	2014	Внутрішньо переміщені особи – це особи, змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни»
Н. Тищенко	2014	Внутрішньо переміщені особи – це люди або групи людей, які були змушені залишити свої домівки або місця проживання для того, щоб уникнути наслідків озброєного конфлікту, ситуацій насильства, порушень прав людини або стихійних лих, чи техногенних катастроф, і які не перетнули визначений на міжнародному рівні державний кордон країни.
Г. Капліна	2016	Внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності та можуть користуватися її захистом

Ототожуючи поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», автор зазначає, що фактично внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються у країні своєї громадянської належності й можуть користуватися її захистом [4, с. 314–315].

Водночас М. Ніколайчук зазначає, що внутрішньо переміщені особи – це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища [18, с. 109].

Т. Титаренко вважає, що внутрішньо переміщена особа виступає суб'єктом міграції, яка залишила постійне місце проживання та шукає при-

тулку на території власної держави. Успішність уходження до нової спільноти залежить від обраних адаптаційних стратегій, які призводять до різних типів адаптації, а також до різних наслідків. Передумовами успішної адаптації дослідниками визначається необхідність усвідомити авторство власного життя, можливості змінити його та взяти повну відповідальність за своє життя [13, с. 147].

Як зазначає Н. Прокушева, внутрішньо переміщені особи – категорія вимушеної міграції, використовується поряд із поняттями «біженці» і «переміщені особи». У міжнародному праві жертви вимушеної міграції визначаються як біженці та переміщені особи [12].

Дослідник Г. Тимчик запропонував таке визначення: це особи, змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті зброй-

ного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни» [15].

Як зазначає Н. Тищенко, внутрішньо переміщені особи – це люди або групи людей, які були змушені залишити свої домівки або місця проживання для того, щоб уникнути наслідків озброєного конфлікту, ситуацій насильства, порушень прав людини, стихійних лих чи техногенних катастроф, які не перетнули визначений на міжнародному рівні державний кордон країни [16]. Тоді як Г. Капліна вважає, що внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення вимушені переселенці, але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності та можуть користуватися її захистом [6].

Таким чином, проаналізувавши основні підходи науковців до визначення досліджуваного поняття, можемо запропонувати власне визначення. Так, на наш погляд, під поняттям «внутрішньо переміщена особа» слід розуміти громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які мають право знаходитися або проживати на території України згідно з чинним законодавством,

які на добровільних чи примусових засадах залишили місце постійного проживання через складні політичні, соціальні, економічні або екологічні обставини у відповідному регіоні, області, країні. Як зазначає О. Динько, таке переміщення особи може бути різним за тривалістю, регулярністю та спрямованістю, без зміни місця проживання, із тимчасовою або постійною зміною проживання. При цьому не має значення, чи є таке пересування «внутрішнім» або ж «зовнішнім» [5, с. 163–164].

**Висновки.** Отже, сьогодні ми маємо констатувати той факт, що відбулися досить суттєві зміни в політичній, економічній, територіальній, соціальній та правовій сферах, які пов'язані з конфліктом, що триває між Російською Федерацією та Україною. Термін «внутрішньо переміщена особа» пройшов тривалий шлях від його започаткування до відокремлення та виділення як окремої категорії теоретичних та практичних досліджень. Проблеми внутрішньо переміщених осіб та пов'язані з ними питання ще довго залишатиметься предметом наукових досліджень, бо процеси, що стосуються цього феномена, мають сьогодні досить значне як теоретичне, так і практичне значення.

#### Список літератури:

1. Вигнанці у власній країні: про що варто пам'ятати, висвітлюючи у ЗМІ проблеми внутрішньо переміщених осіб URL: [http://diversipedia.org.ua/sites/default/files/butketvich\\_idp\\_media\\_guidance\\_ukr\\_nov\\_2014.pdf](http://diversipedia.org.ua/sites/default/files/butketvich_idp_media_guidance_ukr_nov_2014.pdf)
2. Витковская Г. Вынужденные переселенцы из ближнего зарубежья: проблемы интеграции в российский социум. II Миграционные процессы после распада СССР. Вып. 5. М.: 1994. С. 53–69.
3. Грабова Я. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. Митна справа. 2015. № 2 (2.2). С. 47–51.
4. Гудвін-Гілл Г. Статус біженця в міжнародному праві. Москва, 1997. 648 с
5. Динько О. Правова природа та зміст категорії «свобода пересування». Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. Вип. 15 / Гн-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. С. 162–166.
6. Капліна Г. Трудові права та зайнятість внутрішньо переміщених осіб в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2016. № 32. С. 59–69.
7. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19.09.2013, № 742-VII від 21.02.2014 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
8. Малиха М. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика. Грані. 2015. № 8. С. 6–11.
9. Новікова О., Шамілева Л. Мобілізація соціальних ресурсів внутрішньо переміщених осіб із промислових регіонів України на забезпечення розвитку територіальних громад. Економіка промисловості. 2016. № 4. С. 70–79.
10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII; ред. від 20.04.2017 / Відом. Верхов. Ради України. 2015. № 1. Ст. 1. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
11. ПРООН в Україні URL: <http://www.ua.undp.org/>.
12. Прокушева Н. Определение статуса и понятий беженца и вынужденного переселенца. Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 5.
13. Профілактика порушень адаптації молоді до повсякденних стресів і кризових життєвих ситуацій: навч. посіб. / Нац. Акад. ед. наук України, Ін-т ед. та політ. психології; за наук. ед. Т. Титаренко. Київ: Міленіум, 2011. 272 с.

14. Старинська Т. Проблеми операціоналізації понять у контексті дослідження міграції населення. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. 2010. № 3. С. 108–116.
15. Тимчик Г. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. /М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вади́ма Гетьмана», Юридичний ф-т; редкол.: В.Ф. Опришко (головн. ред.) [та ін.]. Київ: КНЕУ, 2014. Вип. 14. С. 161–172.
16. Тищенко Н., Піроцький Б. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення. Молодий вчений. 2014. № 10 (13) (2). С. 124–126.
17. Berry J. Immigration, acculturation, and adaptation / J. Berry. // Applied Psychology. 1997. № 46. P. 5–34.
18. Nikolajchuk M. (2005). «The constituent elements of the mechanism of regulation of migration processes of the rural population», *Rehional'na ekonomika*, vol. 3, no. 37, pp. 105–112.

## **К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ**

*В данной статье уточнено определение государственного управления в сфере социальной защиты внутренне перемещенных лиц. Выяснено, что данная тематика оказывается достаточно интересной для современной науки публичного управления, для социального обеспечения граждан в частности. Углубленный анализ, всестороннее правовое и историческое изучение данного вопроса, фактов массовых вынужденных перемещений на территории Украины в разные времена, их законодательное регулирование, реакция и деятельность государства по социальному обеспечению перемещенных лиц, все это будет способствовать определению способов и путей правового регулирования относительно внутренне перемещенных лиц в Украина на сегодняшнее время. Проанализированы основные подходы ученых к трактовке понятия «внутренне перемещенные лица». Предложено собственное определение «внутренне перемещенное лицо».*

**Ключевые слова:** внутренне перемещенные лица, государственное управление, дефиниции, социальная защита.

## **TO THE QUESTION OF DEFINITION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF INTERNAL TRANSFERS**

*This article clarifies the definition of public administration in the sphere of social protection of internally displaced persons. It is revealed that this subject is very interesting for modern science of public administration, for social security of citizens in particular. An in-depth analysis, a comprehensive legal and historical study of this issue, the facts of mass forced displacements on the territory of Ukraine at different times, their legislative regulation, the reaction and activity of the state on the social security of displaced persons, all this will contribute to determining the ways and means of legal regulation of internally displaced persons in Ukraine for today. The main approaches of scientists to the interpretation of the concept of “internally displaced persons” are analyzed. Proposed self definition “internally displaced person”.*

**Key words:** internally displaced persons, state administration, definitions, social protection.