

УДК 316.023.6:355.01

doi: 316.023.6:355.01

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ:
НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ**

Діана Терещенко

Національний технічний університет
«Харківський політехнічний інститут»
вул. Кирпичова 2, Харків, Україна, 61002,
E-mail: dtereshchenko7754367@ukr.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0633-0097>

Марина Бірюкова

Національний технічний університет
«Харківський політехнічний інститут»
вул. Кирпичова 2, Харків, Україна, 61002,
E-mail: birmarina@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0525-3659>

Статтю присвячено визначенню напрямів удосконалення механізмів управління забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО), розроблених на основі результатів соціологічних досліджень та аналізу нормативно-правових документів. Основою емпіричних даних, задіяних в статті, стали результати соціологічного дослідження (N=1170 осіб), яке проводилося у червні-липні 2022 року науковцями кафедри соціології і публічного управління Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут». У висновках зазначено, що завдяки діагностиці існуючої державної політики щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, вона характеризується обмеженістю інструментарію проведення кардинальних змін, неврахуванням об'єктивних чинників. Захист прав ВПО в даний час на необхідному рівні не реалізовано. Наявність значної кількості органів публічної адміністрації, нормативно-правових актів, що регулюють їх діяльність, за недостатньої ефективності їх застосування засвідчує несистемність у питаннях реалізації державної політики щодо забезпечення прав ВПО. Тому в умовах сьогодення слід ужити швидких заходів реагування з метою зменшення наслідків. Одним із дієвих механізмів удосконалення державної політики зазначено цифровізацію.

Цифровізація всіх сфер життя в поєднанні з соціальними трансформаціями супроводжуються новими вимірами управління, які є незворотними та

@ Д. Терещенко, М. Бірюкова

взаємопов'язаними. Це призводить до необхідності трансформації моделі управління для реагування на запити громадян, зокрема ВПО. Зосередивши свою увагу на цій проблемі, Україна за підтримки демократичного світового суспільства здатна вирішити питання, пов'язані з ефективністю та надійністю функціонування державних і недержавних інститутів, що покликані забезпечувати розширення можливостей, прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: державна політика, механізми забезпечення прав, внутрішньо переміщені особи України.

Вступ. Зпочатку вторгнення російської федерації на територію України в державі постала нагальна проблема трансформації механізмів управління забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб задля підвищення рівня захисту цієї категорії громадян. Проблема адаптації та інтеграції ВПО для України є важливою, про що свідчить кількість переселенців, яка щорічно збільшується. Українські реалії демонструють вражаючі показники. Серед осіб працездатного віку від початку війни втратили роботу майже 5 млн українців. З них 1,2 млн виїхали у сусідні країни, 3,6 млн громадян, які залишились в Україні, стали безробітними. Через руйнування та окупацію територій багато хто з роботодавців припинили свою діяльність або через релокацію суттєво її скоротили. Інші змушені були вдатися до тих чи інших непопулярних заходів (17 % скоротили штат, 25 % зменшили зарплату, 10 % відправили у відпустку за свій рахунок). Найбільше респондентів зазначили, що їм скоротили заробітну плату більш ніж на 30 % [1]. Склався відчутний дисбаланс на ринку праці між попитом і пропозицією. Вже у квітні він сягнув п'ятикратного зменшення з боку пропозицій, тобто претендентів і пошукачів роботи виявилось значно більше аніж пропозицій, а робочих вакансій у 20 разів менше, ніж до війни [2].

Згідно із аналітичними даними Київської школи економіки станом на 5 вересня 2022 року з початку війни пошкоджено та зруйновано 412 промислових підприємств, у тому числі з урахуванням великих і середніх об'єктів у східних і південних областях України. Сума збитків, завданих підприємствам і промисловості, становить 9,7 млрд доларів. Кількість зруйнованих або пошкоджених об'єктів, які надають соціальні послуги, становить 141.

За даними Міністерства розвитку громад та територій, станом на початок травня 2022 року пошкоджено або зруйновано 86 828 приватних житлових будинків і 9 735 багатоквартирних житлових будинків [3].

Повномасштабна збройна агресія росії проти України стала причиною однієї з найстрімкіших криз вимушеного переміщення населення та гуманітарних криз в сучасній історії не лише нашої держави, а і Європи в цілому. Після початку військового наступу 24 лютого 2022 року станом на 21.09.2022 р., за даними

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, 6,98 мільйона людей стали внутрішньо переміщеними особами в Україні, водночас 17,7 млн осіб терміново потребують гуманітарної допомоги та захисту [4].

Актуальні питання міграції, адаптації, інтеграції внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Україні тільки за останній рік розглянуто у працях таких учених і науковців як Є. Головахи, Н. Коваліско, С. Бубняк, І. Рущенко та ін. [5-7]. Водночас потребують подальшого вивчення питання реформування державної політики, спрямованої на підтримку ВПО, які сприятимуть підвищенню ефективності системи управління та гарантуватимуть виконання національних і міжнародних вимог у сфері ВПО. Недостатньо досліджено можливість та спрямування запровадження актуальних напрямів і технологій модернізації відносин між органами влади та громадянами на основі DigitalEraGovernance для забезпечення сервісного управління задля гарантування прав та свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України й світовою спільнотою.

Мета статті – є визначення напрямів удосконалення механізмів управління забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб, розроблених на основі результатів соціологічних досліджень та аналізу нормативно-правових документів.

Результати дослідження. Різні види міграційних процесів обумовлюють різні види та методи реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Науковці пропонують вирізняти такі основні види міграції: внутрішня міграція – переміщення населення в середині країни між адміністративними одиницями (областями, провінціями), населеними пунктами (містами, селами); добровільна міграція – переселення людей з доброї волі з метою поліпшення умов свого життя; вимушена міграція – переміщення людей із незалежних від них причин; примусова міграція – як метод впливу певної політики держави; колонізація (від латин. *Colonia* – виселки, поселення на чужій території) – вид міграції, пов’язаний із розширенням етнічної території за рахунок заселення пустельних земель, або земель, які слабо заселені, з метою їх господарського освоєння та налагодження життєдіяльності та інші види міграції. За ступенем керованості міграція буває двох видів: організована (за участю держави або суспільних органів) і неорганізована, стихійна (силами і засобами самих мігрантів) [8, с. 214-215].

На відміну від біженця, для внутрішньо переміщеної особи характерні такі ознаки, як: а) громадянство країни, де відбувається територіальне переміщення; б) знаходження поза межами постійного місця проживання / перебування на території держави, громадянином якої вони є; в) вимушені обставини, які змусили ВПО 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) захист з боку держави від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання; д) створення умов для добровільного повернення ВПО до покинутого місця проживання

місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання; е) забезпечення реалізації прав ВПО на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту тощо [9, с. 14].

Основні права людини мають універсальне застосування для ВПО, адже при визначенні обсягу прав ВПО слід звертатися до загальних норм – норм міжнародного права захисту прав людини. Заходи щодо забезпечення ефективного додержання таких норм відносяться до сфери прав людини. Міжнародні закони про гуманітарну діяльність та права людини захищають громадян, які стали ВПО через низку таких міжнародних документів: Женевські Конвенції ООН 1949 р. та Додаткові Протоколи до них 1977 р., які серед іншого, забороняють сторонам збройного конфлікту самовільно переселяти цивільне населення, а також привласнювати майно [10, с.13].

Домінуючим суб'єктом управління міграціями залишається держава. Через свої органи вона формує міграційну політику і забезпечує її виконання. У процесі демократизації суспільного життя, відходячи від жорсткого регламентування будь-яких територіальних переміщень людей, держава водночас зберігає різноманітні важелі впливу на об'єктивні та суб'єктивні чинники міграції, зміст та форму міграційних процесів [10, с. 79].

Для функціонування дієвих механізмів державного управління у відповідних сферах прав ВПО Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 року № № 312-р схвалено Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року, відповідно до якої визначено стратегічні і тактичні цілі державної політики захисту прав ВПО. З метою досягнення визначених Стратегією цілей реалізація державної політики передбачає системне виконання сукупності завдань і заходів відповідно до таких напрямів: реагування держави на виклики внутрішнього переміщення; безпечна евакуація громадян із небезпечних районів і задоволення їхніх гуманітарних потреб; адаптація ВПО на новому місці проживання; інтеграція та розвиток ВПО у приймаючих територіальних громадах; підтримка безпечного повернення до покинутого місця проживання та реінтеграції [11].

Держава в березні 2022 року запровадила Програму релокації підприємств [12], задекларованою метою якої є відновлення економіки держави шляхом переміщення підприємств з територій, що наближені або знаходяться у зоні бойових дій, в безпечні регіони Західної України. До програми може долучитися будь-яке підприємство, здійснивши повну або часткову релокацію своїх потужностей. Участь держави у процесі релокації може мати вигляд наступних дій: підбір місця розташування для потужностей підприємства; допомога з перевезенням на нову локацію; сприяння в розселенні працівників та пошуку нових співробітників; підтримка у відновленні логістики, закупівлі сировини та пошуку ринків збуту.

З липня місяця 2022 р. запрацювала державна програма «єРобота», відповідно до якої запропоновано низку проєктів та грантів як для провідних галузей (металургійна, агропромислова, деревообробна, переробна виробнича, зокрема з виготовлення меблів), так і для майже всіх сфер малого бізнесу та для початкових ініціатив (стартапів), зокрема в ІТ-галузі, сферах кібербезпеки, медицини, електронної комерції, освітніх технологій тощо, спрямованих на створення робочих місць. Програма має на меті безкоштовне навчання безробітних, оплату навчання для громадян, які втратили роботу або тимчасово не працюють, перебувають у неоплачуваних відпустках, ВПО та всіх тих, хто бажає опанувати нову професію в ІТ-галузі. Мінекономіки звітувало, що вже понад 4,4 тис роботодавців скористались програмою компенсації витрат на оплату праці, влаштувавши на роботу 7,4 тис. ВПО [2, с.166].

У межах урядової програми «єРобота» діє грантова програма «Власна справа», на кінець вересня вже було профінансовано 1400 підтриманих заявок на суму понад 170 млн грн від загальної кількості 13 тис. заявників, коли мікрогрант надається в розмірі до 250 тис. грн на започаткування чи розвиток власної справи [2, с. 154].

Серед найбільш успішних ініціатив держави в рамках діджиталізаційної трансформації суспільства стало переведення в онлайн-формат широкого кола державних послуг, це і можливість отримати компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану, і надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та інш.

Відповідно до Указу Президента України [13] створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни, основним завданням якої є розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. Правова модель забезпечення гуманітарною допомогою станом на 24.02.2022 р. була врегульована Законом України «Про гуманітарну допомогу», Порядком взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України «Про гуманітарну допомогу», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 № 241 (далі – Порядок № 241), постановою Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 927 «Деякі питання організації ведення автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги».

Держава постійно працює над цифровою доступністю послуг для громадян, в тому числі – для ВПО. ВПО мають можливість скористатися наступними послугами в застосунку та на порталі Дія: отримати довідку ВПО та подати заяву на виплату грошової допомоги на проживання в застосунку Дія; змінити місце фактичного проживання ВПО в застосунку Дія; скасувати довідку ВПО в застосунку Дія.

Така можливість стала доступною завдяки електронним інформаційним обмінам між інформаційно-комунікаційними системами державних органів, в тому числі Єдиної інформаційної системи соціальної сфери та порталом Дія. Що, в свою чергу, забезпечує швидку й автоматизовану верифікацію даних ВПО. Узагальнюючи

Така можливість стала доступною завдяки електронним інформаційним обмінам між інформаційно-комунікаційними системами державних органів, в тому числі Єдиної інформаційної системи соціальної сфери та порталом Дія. Що, в свою чергу, забезпечує швидку й автоматизовану верифікацію даних ВПО. Узагальнюючи вищевикладене, можна стверджувати, що «державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні містить такі складові:

- здійснення міграційного контролю (реєстрація, облік) в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб і видача довідок громадянам);
- створення нормативно-правової бази для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб;
- розроблення спеціальних державних соціально-економічних програм надання екстреної допомоги суб'єктам внутрішньої вимушеної міграції, вирішення їх соціально-економічних проблем (щодо підтримки, забезпечення житлом, працевлаштування, надання безоплатної медичної допомоги, пенсійного та соціального забезпечення, належного рівня освітніх послуг, державної матеріальної та гуманітарної допомоги);
- проведення заходів щодо адаптації, інтеграції та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; запобігання дискримінації зазначеної категорії громадян» [14, с.154].

Отже, в умовах воєнного стану функціонують органи державного управління, систематично приймаються нормативно-правові акти, державні соціально-економічні програми, які спрямовано на врегулювання порядку реагування на проблемні питання забезпечення прав ВПО.

Поряд з цим, як продемонструвало соціологічне опитування, проведене науковцями кафедри соціології і публічного управління НТУ «ХПІ», присвячене вивченню особливостей дій біженців та внутрішніх переселенців України під час воєнної агресії [15], існують проблеми реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Більшість ВПО, які прибули на територію, підконтрольну українській владі, потребують матеріальної, соціальної, юридичної та інших видів допомоги, а переважна більшість (57 %) зазначили, що покладаються на підтримку від держави (рис. 1).

А тому, в умовах сьогодення, саме зазначена категорія населення потребує особливої уваги з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій. У зв'язку із цим існує необхідність проведення комплексу заходів, спрямованих на соціальну адаптацію та захист прав ВПО.

Рисунок 1. Розподіл відповідей респондентів на питання « Яку допомогу від органів державної влади Ви хотіли б отримувати в першу чергу?»

Тип допомоги	Відсоток
Матеріальну допомогу (грошові виплати)	57
Медичну допомогу	32
Безкоштовне житло	25
Тієї допомоги, що вже надається, мені вистачає	22
Безкоштовне отримання ліків	20
Освітні послуги	19
Допомогу у пошуках житла	18
Допомогу з працевлаштування	17
Надання безкоштовних продуктів харчування	17
Соціальних виплат та надання соціальних послуг	14
Психологічну допомогу	12
Доступ до гуртків, навчальних курсів, спортивних секцій тощо	11
Безкоштовне отримання засобів гігієни, памперсів для дитини тощо	11
Допомогу в поверненні додому	10
Безкоштовне отримання одягу, взуття, побутових речей тощо	10
Соціальну підтримку (відновлення або призначення пенсій, пільг)	8
Надання можливості брати участь у волонтерських чи інших громадських ініціативах	8
Допомога з інтеграції в нову громаду (пошук нових знайомств)	7
Безоплатні юридичні консультації	6
Допомога з перекваліфікації (отримання іншої спеціальності)	6
Допомогу з відновлення документів	5

Зокрема, ВПО стикаються з проблемами розміщення, забезпечення належних умов проживання, безробіття, браку інформації про створені можливості психологічної реабілітації, відновлення документів, отримання довідки ВПО, звільнення з підприємств на непідконтрольній території і подальшого оформлення документів для працевлаштування, отримання субсидій, недостатньої кількості додаткових місць в дошкільних та шкільних навчальних закладах тощо (рис. 2).

Рисунок 2. Відомості щодо проблем, з якими стикалися ВПО, учасники дослідження, під час проживання в місці тимчасового прихисту, де 5 – так, стикалися часто, 4 – скоріше так, ніж ні, 3 – важко відповісти, 2 – скоріше ні, ніж так, 1 – ні не стикався, 0 – для мене це не актуально

Тип проблеми	Відсоток
Відсутність грошей	2,6
Відсутність житла	2,3
Відсутність необхідного одягу та взуття	2,2
Відсутність необхідних ліків	2,1
Проблема доступу до медичних послуг	2,1
Складності у відвідуванні місцевих культурних, спортивних чи інших заходів	1,8
Недоброзичливе відношення місцевих жителів	1,8
Доступність гуртків для дітей	1,5
Доступність закладів освіти (дитячі садки, школи) для дітей	1,5
Відсутність необхідних засобів для догляду та харчування власної тварини	1,3
Складності у відвідуванні храму Вашого віросповідання у місці, де зараз перебуваєте	1,1

Також існує проблема в доступі та якості отримання послуг освіти. Держава в цьому питанні лише забезпечує дітей-переселенців місцями в навчальних закладах. В цілому це означає тільки дотримання їх права на освіту, але без подальшого супроводу.

За результатами дослідження, внутрішньо переміщені особи, учасники дослідження, відмічають наявність серйозних викликів щодо працевлаштування та пошуку житла. Дві основні проблеми, з якими стикалися приблизно третина ВПО під час пошуку роботи, – це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. Однак тільки половина опитаних виявили бажання навчатися, аби поліпшити свої навички.

Також третина внутрішніх переселенців зазначили, що роботодавці часто не хочуть їх наймати й таким чином дискримінують ВПО відносно місцевого населення. Згідно з опитуванням, близько третини ВПО не зверталися за допомогою. Інше проблемне питання стосується порушення прав дітей на отримання підтримки від держави, оскільки значна кількість сімей за різними причинами не реєструється як внутрішньо переміщені особи.

Через переміщення особи знаходяться в особливо вразливому стані, оскільки вони вимушені були змінити постійне місце проживання, звичне коло спілкування, часто і сферу діяльності. 76 % на питання «Чого Вам зараз не вистачає?» надали відповідь: «Рідного дому». Отже, ВПО сьогодні гостро потребують допомоги в питаннях інтеграції в місцеві громади, кваліфікованої соціально-психологічної підтримки.

Недостатньо налагоджена співпраця з міжнародними інституціями щодо додаткових заходів із соціальної підтримки ВПО та з метою залучення додаткових фінансових ресурсів (рис. 3).

Рисунок 3. Оцінка респондентами організації допомоги громадських організацій в процесі переміщення

Тип допомоги	Відсоток
Ніякі громадські структури не допомагали	58
Волонтерські організації на шляху переїзду	20
Волонтерські організації в кінцевому місті переселення	14
Організації Червоного Хреста	10
Релігійні, церковні організації	10
Інші громадські організації	7
Моя професійна спільнота	6
Волонтерські організації в моєму рідному місті	4
Представники моєї діаспори	2

Нагальним питанням проживання ВПО є їх адаптація до нових умов життя та інтеграція в новій громаді. Відповідно до міжнародних стандартів, які стосуються довгострокових рішень для ВПО, державою мають бути вжиті заходи, в тому числі спрямовані на забезпечення права на достатній рівень життя та відновлення (або компенсацію) втрачених (або пошкоджених) житла, землі та власності для належної інтеграції ВПО. ВПО потребують допомоги як від громадських організацій, так і органів державної влади.

За даними дослідження, рішення інтегруватися прийняли не більше 30-40 % переселенців, інші шукатимуть можливість повернутися додому.

Як свідчать результати опитування, існує необхідність гендерного підходу для забезпечення конституційних прав і соціального захисту представників різних статей із числа вимушених переселенців. Наведені результати опитування внутрішньо переміщених осіб підкреслюють особливе значення комунікативної стратегії для формування довіри до органів державного управління як надійного та збалансованого інституційного механізму із чіткими та зрозумілими функціями, реальною спроможністю забезпечувати дотримання прав ВПО.

Населення широко не інформоване про заходи, які вживаються державою для додержання прав ВПО. Система інформування ВПО хоча поступово і впорядковується, але все ще продовжує триматися на «особистих контактах», а не контактах з представниками органів влади. Функції органів публічної влади переважно передбачають оприлюднення певного виду інформації стосовно захисту прав і підтримки ВПО, а не формування відповідного умовам комунікативного простору і ефективних зворотних зв'язків з ними. У внутрішньо переміщених осіб відсутнє чітке розуміння переліку органів влади, відповідальних за забезпечення гуманітарною, соціально-економічною, психологічною допомогою цивільного населення, їхніх ролей, координації, взаємодії. Не всі ВПО володіють цифровими навичками та обізнані щодо цифрових прав громадян.

Незважаючи на прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», чинне законодавство недосконале та не містить належних і ефективних правових, зокрема, організаційних і процедурних механізмів забезпечення прав ВПО, що негативно впливає на стан національної безпеки України. Внутрішньо переміщені особи зіткнулися з проблемою здійснення своїх прав, гарантованих Конституцією України, в тому числі виборчих прав, трудових та соціальних прав, захисту права власності, відновлення втрачених ідентифікуючих документів тощо [16, с.114].

У чинному Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» взаємодія органів влади та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, діяльність яких спрямована на розв'язання проблем ВПО, тільки окреслена та потребує розробки і реалізації більш конкретних та деталізованих механізмів. Тут має дотримуватися збалансованість у діях на партнерських засадах.

Але сьогодні даний принцип є лише бажаним орієнтиром, а реальна дійсність свідчить про відтворення традиційних відносин, коли до громадянського суспільства дослухаються лише за наявності протестної активності та певних дій, або коли процеси стають слабокерованими. Зокрема, в Законі невикористано не визначено порядок взаємодії органів влади та волонтерів щодо розв'язання проблем ВПО [17, с 175].

Оцінка дій влади, попри все, залишається невисокою. Соціальні опитування та інтерв'ю такої категорії осіб дають змогу зрозуміти, що система, яка складається з державних механізмів забезпечення потреб ВПО, виявилася негнучкою. Здебільшого мова йде про наявність формальних, задокументованих можливостей, прав та пільг. Реалії життя та бюрократія перешкоджають упровадженню ідей та реалізації поставлених завдань. Брак кадрів та спеціалістів, відсутність мотивації в компетентних органах та проблеми регіону стають вирішальними й унеможливають втілення намірів держави через ухвалення низки законів [18].

Таким чином, ситуація із реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні залишається вкрай складною. Сьогодні на практиці серед нагальних проблем організаційного забезпечення державного управління, спрямованого на реалізацію гарантій прав ВПО в Україні, можна виокремити такі:

1) Недосконале нормативне регулювання, відсутність механізмів практичної реалізації положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»: правового регулювання механізмів вивчення і обліку потреб ВПО; звітування, контролю за цільовим задоволенням виявлених потреб в умовах воєнного стану. Практика динамічної зміни нормативного регулювання, яка хоча і спрямована на забезпечення оперативної побудови системи підтримки ВПО відповідно до викликів сьогодення, не сприяє комплексному вирішенню проблем ВПО.

2) Недостатня координація діяльності між органами влади та громадськими організаціями, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в Україні, інтеграцію ВПО в місцеві громади: потребує координації робота органів влади та волонтерських ініціатив / благодійних та громадських фондів (організацій); відсутня ефективна взаємодія між місцевими військовими та цивільними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, між органами влади та міжнародними гуманітарними організаціями, наслідком є розбалансування системи визначення потреб ВПО та їх задоволення; відсутній чіткий перелік органів державної влади, відповідальних за забезпечення дотримання прав ВПО, їхніх ролей, координації, взаємодії на всіх рівнях, внаслідок чого у ВПО відсутнє єдине розуміння як працює система забезпечення їхніх прав у воєнний час.

3) Недосконалий механізм визначення і обліку потреб ВПО (гуманітарних, медичних, соціально-економічних та інших): моніторинг та оцінювання реформування механізмів державного управління як виду систематичного спостереження, аналізу, оцінювання і прогнозу стану й динаміки змін результатів та умов здійснення процесів вивчення і задоволення потреб ВПО, залишилися поза увагою розробників Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». У ВПО в процесі адаптації до нових умов виникають додаткові специфічні проблеми, а відтак – і потреби, які мають знайти відповідь із боку держави: система задоволення потреб ВПО здебільшого працює не знизу догори, а у зворотному напрямку – згори донизу.

4) Недостатньо ефективна комунікація між органами публічної влади та населенням: комунікативна стратегія з цього питання не сформульована та не реалізується; відсутня практика прозорого звітування.

5) Відсутність ефективних ІТ інструментів для координації процесів надання державної допомоги та забезпечення конституційних прав і соціального захисту ВПО: окремі з інструментів подібні у багатьох аспектах та дублюють один одного, що ускладнює централізований збір та аналіз потреб ВПО, координацію процесів їх задоволення, формування довіри учасників системи надання допомоги до електронних платформ.

Основним ініціатором регулювання інституціональних перетворень та створення рівних умов для реалізації конституційних прав, зокрема ВПО повинна виступати держава. Держава повинна забезпечувати не стільки рівність споживання, скільки рівність можливостей ВПО, насамперед у сфері отримання освіти, послуг охорони здоров'я, а також політичних і цивільних прав. Необхідно забезпечити реалізацію стратегію інституціональних змін, спрямовану на розширення участі зацікавлених сторін в реалізації державної політики щодо забезпечення прав ВПО, яка стане основою для побудови партнерства між усіма державно управлінськими рівнями.

Стратегія державної політики забезпечення прав і свобод ВПО – це: сполучна ланка між механізмами державного управління забезпечення прав і свобод ВПО; засіб управління процесами державного управління, що визначає, яким чином відбувається розподіл відповідальності; план заходів для забезпечення прав ВПО і розвитку економічних суб'єктів; комплексна система дій держави, які спрямовані у напрямі забезпечення прав і свобод ВПО у нестабільних, змінних умовах. Головна мета державної стратегії державної політики забезпечення прав і свобод ВПО – створення умов для забезпечення прав і свобод ВПО, інноваційного розвитку і стійкого економічного зростання країни.

Вивчення механізмів державного управління повинно базуватися на використанні системного підходу, який обов'язково передбачає розгляд структурної побудови, процесів функціонування та процесів розвитку [18]. Тому реалізація стратегії державної політики забезпечення прав і свобод ВПО має передбачати наявність оптимальної побудови і ефективного функціонування правового, організаційного, економічного, комунікативного механізмів державного регулювання, визначення основних складових реформування як основи ефективного впливу держави на різні сфери, галузі, організації, діяльність яких спрямована на забезпечення прав і свобод ВПО і розвиток інноваційної економіки (рис. 4). Серед важливих напрямів реформування механізмів державного управління, зокрема забезпеченням прав ВПО – трансформація державного управління до моделей DEG/EDGE («упорядкування», «врядування» цифрової (інформаційної) ери), основою яких є наявність ефективних координаційних механізмів, широкої мережі зв'язків і партнерство основних

зацікавлених сторін процесу управління.

Новий державний менеджмент визначається п'ятьма основними ознаками (Хейз Керні, 1997): скорочення розміру та масштабів адміністрації, менеджеризму (донесення бізнес-моделей до державного адміністрування), децентралізація (наближення процесу прийняття рішень до громадян), дебюрократизація (зосередження на результатах, а не процесах) і приватизація (аутсорсингпослуг).

Рисунок 4. Схема взаємодії основних суб'єктів створення умов для забезпечення прав і свобод ВПО

Суб'єкт	Механізми	Результат
Держава (Стратегія)	Правові акти, економічні інструменти, комунікаційні стратегії	Інвестиції, податки, соціальний ефект
ВПО (Індивід)	Бізнес, інститути громадянського суспільства, наука, освіта, інновації	Розвиток соціально-орієнтованої економіки, формування якісного людського капіталу, інвестиції, податки, соціальний ефект

Ера цифрового врядування (DigitalEraGovernance) («упорядкування», «врядування» цифрової (інформаційної) ери) [19], яка прийшла на зміну новому публічному менеджменту, передбачає більш сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації.

Висновки. Аналіз стану та динаміки ситуації із захистом прав ВПО в Україні дозволяє дійти таких висновків. Діагностика державної політики демонструє, що вона характеризується обмеженістю інструментарію проведення кардинальних змін, неврахуванням об'єктивних чинників тощо. Захист прав ВПО в даний час на необхідному рівні не реалізовано. Наявність значної кількості органів влади, нормативно-правових актів, що регулюють їх діяльність, за недостатньої ефективності їх застосування засвідчує несистемність у питаннях реалізації державної політики щодо забезпечення прав ВПО. Тому в умовах сьогодення слід ужити швидких заходів реагування з метою зменшення наслідків.

В період трансформації суспільних відносин в умовах внутрішніх недобровільних переміщень важливою є реалізація Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року [11] на основі актуалізації інституційних та інноваційних чинників. Запропоновані підходи до удосконалення механізмів державного регулювання забезпеченням прав ВПО потребують подальших досліджень щодо визначення форм, завдань і змісту діяльності держави.

Новітні інформаційні та комунікаційні технології суттєво змінюють усі суспільні відносини – здійснюється становлення нового, інформаційного, а зараз вже цифрового суспільства. При цьому зменшуються відстані, поглиблюється глобалізація, створюються безпрецедентні можливості для розвитку регіонів. Відповідно,

найдосконаліша форма управління – управління в цифрову еру – набирає обертів з цифровими технологіями як центральним елементом. Цифровізація всіх сфер життя в поєднанні з соціальними трансформаціями супроводжуються новими вимірами державного управління, які є незворотними та взаємопов’язаними. Це призводить до необхідності трансформації моделі управління для реагування на запити громадян, зокрема ВПО. Зосередивши свою увагу на цій проблемі, Україна за підтримки демократичного світового суспільства здатна вирішити питання, пов’язані з ефективністю та надійністю функціонування державних і недержавних інститутів, що покликані забезпечувати розширення можливостей, прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

Перспективи подальших досліджень. Сучасний світовий простір вже давно вийшов за рамки побудови інформаційного суспільства, адже цифрові технології поглинають усе більше сфер суспільного життя, докорінно змінюючи форми та методи їх реалізації. Україна намагається бути у тренді, розвиваючи інформаційні технології у різних напрямках як управління, так і суспільного життя. На нашу думку, саме використання Digital-EraGovernance у сфері управління може стати значним поштовхом цифрових трансформацій для удосконалення механізмів державного управління забезпеченням прав ВПО і Україні. Тому потребують детального вивчення особливості діджиталізації управління в Україні під час її цифрової трансформації та розробка пропозицій щодо напрямів їх імплементації в систему державної підтримки ВПО.

Список використаної літератури:

1. Сайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Кількість ВПО в Україні: перевищила 8 млн. людей. URL: <https://www.minre.gov.ua/news/kilkist-vnutrishno-peremishchenyh-osib-vpo-v-ukrayini-perevyschyla-8-mln-lyudey-zvidky-y-kudy>.
2. Українське суспільство в умовах війни. 2022 : колективна монографія / за ред.: Є. Головахи, д. соц. н. С. Макеева. Київ : Інститут соціології НАН України, 2022. 410 с.
3. Сайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Кількість ВПО в Україні : перевищила 8 млн. людей. URL: <https://www.minre.gov.ua/news/kilkist-vnutrishno-peremishchenyh-osib-vpo-v-ukrayini-perevyschyla-8-mln-lyudey-zvidky-y-kudy>.
4. Сайт асоціації жінок-юристок України «ЮРФЕМ». Місцеві громади та внутрішня міграція населення : виклики під час воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання. URL: <https://jurfem.com.ua/mistsevi-hromady-vnutrishnya-mihratsia-naselennya/>.
5. Українське суспільство в умовах війни: Колективна монографія / С. Дембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін.; за ред. член.-кор. НАН України, д. філос. н. Є. Головахи, д. соц. н. С. Макеева. Київ: Інститут соціології НАН України,

д. філос. н. Є. Гол овахи, д. соц. н. С. Макеева. Київ: Інститут соціології НАН України, 2022. 410 с.

6 Коваліско, Н. В., Бубняк, С. М. Соціальне самопочуття внутрішньо переміщених осіб в Україні: соціологічний дискурс : монографія. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка. 294.

7 Рущенко, І. П. Великий вихід українського народу (феномен переміщених осіб 2022 року). Український соціум, 06, 155-168.

8 Євтух В. Етнічність : енциклопедичний довідник. Київ : Фенікс, 2012. 396 с.

9 Формування державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в умовах системних криз в Україні : монографія / за ред. О. В. Балуєвої. Маріуполь : ДонДУУ-Східний видавничий дім, 2016. Т.1 217 с.

10 Малиновська О. Внутрішня міграція та тимчасові переміщення в Україні в умовах політичних та соціально-економічних загроз : Аналіт. Записка. Аналітичні матеріали. 2015. № 17 (серпень). Сер.: Соціальна політика. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf.

11 Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023-2025 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 312-р.

12 Сайт Міністерства економіки України. Програма релокації підприємств. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e766cf9-f3ca-4121-8679-e4853640a99a&title=ProgramaRelokatsiiPidprimstv>.

13 Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України № 266/2022 від 21 квітня 2022 року.

14 Капінус О. Я. Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб: види та методи реалізації. Сучасні технології управління в державі. URL: <https://maur.com.ua/assets/files/expert/16/11.pdf>.

15 Бірюкова М., Рущенко І., Ляшенко Н., Григор'єва С. Біженці і внутрішньо-переміщені особи російсько-української війни : соціальні характеристики й практики. Науково-теоретичний альманах «Грані». Дніпро : Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара, 2022. Том 25. № 6. С. 143-156.

16 Внутрішньо переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху: монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк та ін. Київ, 2016. 448 с.

17 Козар Ю. Ю. Роль державних та недержавних інститутів у процесах соціальної адаптації вимушених переселенців в Україні. Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика. 2022. № 1(3). С. 82-90.

18 Черленяк І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: монографія. Ужгород : Ліра, 2010. 656 с.

19 Wojciech Białożył. Digital Era Governance – a new chapter of public management theory and practice. URL: <https://wise-europa.eu/en/2018/01/24/digital-era-governance/>.

Reference

1 Sait Ministerstva z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy. Kilkist VPO v Ukraini: perevyshchyla 8 mln. liudei. URL: <https://www.minre.gov.ua/news/kilkist-vnutrishno-peremishchenyh-osib-vpo-v-ukrayini-perevyshchyla-8-mln-lyudey-zvidky-y-kudy>.

2. Ukrainske suspilstvo v umovakh viiny. 2022 : kolektyvna monohrafiia / za red.: Ye. Holovakhy, d. sots. n. S. Makeieva. Kyiv : Instytut sotsiologhii NAN Ukrainy, 2022. 410 s.

3. Sait Ministerstva z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy. Kilkist VPO v Ukraini : perevyshchyla 8 mln. liudei. URL: <https://www.minre.gov.ua/news/kilkist-vnutrishno-peremishchenyh-osib-vpo-v-ukrayini-perevyshchyla-8-mln-lyudey-zvidky-y-kudy>.

4. Sait asotsiatsii zhynok-yurystok Ukrainy «IuRFEM». Mistsevi hromady ta vnutrishnia mihratsiia naselennia : vyklyky pid chas voiennoho stanu ta poshuky shliakhiv yikh podolannia. URL: <https://jurfem.com.ua/mistsevi-hromady-vnutrishnya-mihratsia-naselennya/>.

5 Ukrainske suspilstvo v umovakh viiny: Kolektyvna monohrafiia / S. Dembitskyi, O. Zlobina, N. Kostenko ta in.; za red. chlen.-kor. NAN Ukrainy, d. filos. n. Ye. Holovakhy, d. sots. n. S. Makeieva. Kyiv: Instytut sotsiologhii NAN Ukrainy, 2022. 410 s.

6 Kovalisko, N. V., Bubniak, S. M. Sotsialne samopochuttia vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini: sotsiologhyni dyskurs : monohrafiia. Lviv : LNU im. Ivana Franka. 294.

7 Rushchenko, I. P. Velykyi vykhid ukrainskoho narodu (fenomen peremishchenykh osib 2022 roku). Ukrainskyi sotsium, 06, 155-168.

8 Yevtukh V. Etnichnist : entsyklopedychnyi dovidnyk. Kyiv : Feniks, 2012. 396 s.

9 Formuvannia derzhavnoi polityky shchodo vnutrishno peremishchenykh osib v umovakh systemnykh kryz v Ukraini : monohrafiia / za red. O. V. Baluievoi. Mariupol : DonDUU-Skhidnyi vydavnychiy dim, 2016. T.1 217 s.

10 Malynovska O. Vnutrishnia mihratsiia ta tymchasovi peremishchennia v Ukraini v umovakh politychnykh ta sotsialno-ekonomichnykh zahroz : Analit. Zapyska. Analitychni materialy. 2015. № 17 (serpen). Ser.: Sotsialna polityka. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf.

11 Pro skhvalennia Stratehii derzhavnoi polityky shchodo vnutrishnoho peremishchennia na period do 2025 roku ta zatverdzhennia operatsiinoho planu zakhodiv z yii realizatsii u 2023-2025 rokakh: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07 kvitnia 2023 r. № 312-r.

12 Sait Ministerstva ekonomiky Ukrainy. Prohrama relokatcii pidpriemstv. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e766cf9-f3ca-4121-8679-e485>

13 Pytannia Natsionalnoi rady z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 266/2022 vid 21 kvitnia 2022 roku.

14 Kapinus O. Ya. Derzhavna polityka shchodo vnutrishno peremishchenykh osib: vydy ta metody realizatsii. Suchasni tekhnolohii upravlinnia v derzhavi. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/expert/16/11.pdf>.

15 Biriukova M., Rushchenko I., Liashenko N., Hryhorieva S. Bizhentsi i vnutrishno-peremishcheni osoby rosiyсько-ukraїnskoї viyny : sotsialni kharakterystyky ŭ praktyky. Naukovo-teoretychnyy almanakh «Hrani». Dnipro : Dnipropetrovskyi natsionalnyi universytet imeni Olesia Honchara, 2022. Tom 25. № 6. S. 143-156.

16 Vnutrishno peremishcheni osoby: vid podolannia pereshkod do stratehii uspikhu: monohrafiia / O. F. Novikova, O. I. Amosha, V. P. Antoniuk ta in. Kyiv, 2016. 448 s.

17 Kozar Yu. Yu. Rol derzhavnykh ta nederzhavnykh institutiv u protsesakh sotsialnoi adaptatsii vymushenykh pereselentsiv v Ukraini. Ukrainska politseistyka: teoriia, zakonodavstvo, praktyka. 2022. № 1(3). S. 82-90.

18 Cherleniak I. Synerhetychni modeli optymizatsii systemy derzhavnoho upravlinnia: monohrafiia. Uzhhorod : Lira, 2010. 656 s.

19 Wojciech Białożył. Digital Era Governance – a new chapter of public management theory and practice. URL: <https://wise-europa.eu/en/2018/01/24/digital-era-governance/>.

**UKRAINE STATE POLICY ON ENSURING THE RIGHTS
OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS:
DIRECTIONS OF REFORM**

Diana Tereshchenko
National Technical University
“Kharkiv Polytechnic Institute”
2, Kyrpychova str., Kharkiv, Ukraine, 61002,
E-mail: dtereshchenko7754367@ukr.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0633-0097>

Maryna Biriukova
National Technical University
“Kharkiv Polytechnic Institute”
2, Kyrpychova St., Kharkiv, Ukraine, 61002,
E-mail: birmarina@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0525-3659>

The article is devoted to determining the directions for improving the mechanisms of public administration to ensure the rights of internally displaced persons, developed

on the basis of the results of sociological research and analysis of legal documents. The basis of the empirical data involved in the article was the results of a sociological study (N=1170 people), which was conducted in June-July 2022 by scientists from the Department of Sociology and Public Administration of the National Technical University «Kharkiv Polytechnic Institute». The conclusions noted that due to the diagnosis of the existing state policy to ensure the rights of internally displaced persons, it is characterized by a limited toolkit for conducting fundamental changes, and a failure to take into account objective factors. Protection of malware rights is not currently implemented at the required level. The presence of a significant number of public administration bodies, normative legal acts regulating their activities, with insufficient effectiveness of their application, testifies to the lack of system in the implementation of state policy to ensure the rights of IDPs. Therefore, in today's environment, rapid response measures should be taken to reduce the consequences. Digitalization is indicated as one of the effective mechanisms for improving public policy. Digitalization of all spheres of life, combined with social transformations, is accompanied by new dimensions of public administration, which are irreversible and interconnected. This leads to the need to transform the model of public administration to respond to the requests of citizens, in particular, HPE. By focusing its attention on this problem, Ukraine, with the support of a democratic world society, is able to resolve issues related to the efficiency and reliability of the functioning of state and non-state institutions designed to ensure the expansion of opportunities, rights and freedoms of internally displaced persons.

Key words: public policy, rights enforcement mechanisms, internally displaced persons of Ukraine.

Стаття надійшла до редколегії 04.11.2023
Прийнята до друку 22.04.2023