

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА КОНТРОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ СФЕРОЮ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

INTERNATIONAL STANDARDS AND CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS: A COMPARATIVE ANALYSIS

У статті розглядається проблема внутрішньо переміщених осіб (ВПО) як один із ключових викликів для системи публічного управління в умовах масштабних гуманітарних та безпекових криз сучасності. Автор акцентує увагу на українському контексті, де внутрішнє переміщення населення набуло масового характеру у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації. З 2014 року, а особливо після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році, кількість ВПО в Україні зросла до безпрецедентного рівня, що потребує комплексного аналізу ефективності національної політики у сфері забезпечення їхніх прав та потреб. Дослідження аналізує імплементацію міжнародно-правових стандартів захисту ВПО, зокрема Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення, а також положень міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини. Підкреслюється складність адаптації цих норм до українських реалій, зокрема фрагментарність нормативної бази та недостатній рівень міжінституційної координації. Наведено головні вразливості ВПО, які включають ризик потрапляння в ситуації торгівлі людьми, сексуальної чи трудової експлуатації, обмежений доступ до медичних, освітніх і житлових послуг. Проаналізовано міжнародний досвід розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб в Азербайджані, Грузії, Молдові, який може слугувати прикладом для удосконалення вітчизняної політики. Представлено статистичні дані щодо глобального рівня ВПО, зокрема наведено рейтинг країн із найбільшою кількістю переміщених осіб унаслідок збройних конфліктів. Україна посідає серед них чільне місце, що обумовлює актуальність теми. Особливу увагу приділено цифровим інструментам держави (зокрема застосунок «Дія»), механізмам державної допомоги, участі органів місцевого самоврядування, діяльності міжнародних гуманітарних організацій та правозахисних інституцій. Визначено основні структурні виклики: забезпечення сталих житлових рішень, інтеграція ВПО в економічне життя приймаючих громад, надання психосоціальної підтримки, а також створення систем моніторингу ефективності державної політики у сфері захисту внутрішньо переміщених осіб. Зазначається, що подальше розв'язання проблем ВПО неможливе без синергії між державою, громадянським суспільством і міжнародними партнерами.

Ключові слова: міжнародні стандарти, публічне управління, порівняльний аналіз, внутрішньо переміщені особи (ВПО).

The article examines the problem of internally displaced people (IDPs) as one of the key challenges for the public administration system in the context of large-scale humanitarian and security crises of our time. The author focuses on the Ukrainian context, where internal displacement of the population has become massive due to the armed aggression of the Russian Federation. Since 2014, and especially after the start of the full-scale invasion in 2022, the number of IDPs in Ukraine has increased to an unprecedented level, which requires a comprehensive analysis of the effectiveness of national policy in ensuring their rights and needs. The study analyzes the implementation of international legal standards for the protection of IDPs, the UN Guiding Principles on Internal Displacement, as well as the provisions of international humanitarian law and international human rights law. The complexity of adapting these norms to Ukrainian realities is emphasized, the fragmentation of the regulatory framework and the insufficient level of inter-institutional coordination. The authors identify the main vulnerabilities of IDPs, which include the risk of falling into situations of human trafficking, sexual or labor exploitation, limited access to medical, educational and housing services. The international experience of solving the problems of internally displaced persons in Azerbaijan, Georgia, Moldova is analyzed, which can serve as an example for improving domestic policy. Statistical data on the global level of IDPs is presented as a rating of countries with the largest number of displaced persons as a result of armed conflicts is given. Ukraine occupies a prominent place among them, which determines the relevance of the topic. Special attention is paid to digital tools of the state (in particular, the «Diya» application), mechanisms of state assistance, participation of local governments, activities of international humanitarian organizations and human rights institutions. The main structural challenges are identified: ensuring sustainable housing solutions, integrating IDPs into the economic life of host communities, providing psychosocial support, as well as creating systems for monitoring the effectiveness of state policy in the field of protection of internally displaced persons. It is noted that further resolution of IDP problems is impossible without synergy between the state, civil society, and international partners.

Key words: international standards, public administration, comparative analysis, internally displaced persons (IDPs).

УДК 334.71:35.077:352
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.42.36>

Макурін А.А.

д. екон. наук, професор,
професор кафедри міжнародних відносин і аудиту,
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0001-8093-736X

Бородін Є.І.

д. істор. наук, професор,
директор,
Навчально-науковий інститут державного управління
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 000-0002-7331-5981

Постановка проблеми. Сучасні збройні конфлікти, стихійні лиха та інші кризи призводять до масових внутрішніх переміщень населення. Мільйони людей змушені залишати свої домівки, шукаючи безпеки в межах власних країн. Ця проблема стосується й України, де з 2014 року, а

особливо після повномасштабного вторгнення 2022 року, кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) значно зросла, що створює безпрецедентні виклики для системи публічного управління.

Сучасний світ дедалі частіше стикається з безпрецедентними гуманітарними кризами,

викликаними збройними конфліктами, зміною клімату, стихійними лихами та іншими чинниками [1]. Ці події призводять до масового переміщення населення в межах національних кордонів, породжуючи феномен внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Мільйони людей по всьому світу, втративши свої домівки, майно та звичний спосіб життя, опиняються у вразливому становищі, потребуючи негайної допомоги та довгострокового захисту своїх прав. Україна, з її тривалим збройним конфліктом на сході та повномасштабним вторгненням Російської Федерації у 2022 році, стала однією з країн із найбільшою кількістю ВПО у Європі, що робить питання захисту їхніх прав особливо гострим та актуальним.

Незважаючи на існування широкого спектра міжнародних стандартів захисту прав ВПО, таких як основоположні Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення, а також положення міжнародного гуманітарного права та права прав людини, їх ефективна імплементація на національному рівні залишається складною та часто фрагментованою. Ці принципи є орієнтиром для держав у розробці національної політики та законодавства, проте шлях від міжнародних зобов'язань до їхньої реалізації на місцях виявляється тернистим.

Однією з ключових проблем є відсутність чітких, комплексних та системних механізмів контролю та оцінки ефективності державної політики у сфері захисту прав ВПО [2]. Це не дозволяє вчасно виявляти та усувати недоліки, оцінювати реальний вплив ухвалених рішень на життя переміщених осіб та оперативно реагувати на зміну їхніх потреб. Без належного контролю, навіть найпрогресивніші законодавчі норми можуть залишатися лише на папері, не забезпечуючи дієвого захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поява нового об'єкту управління у сфері соціальної політики України, яким з 2014 року стала категорія ВПО, обумовила значний теоретичний та практико-орієнтований інтерес серед багатьох вітчизняних дослідників. Серед найбільш відомих науковців, які досліджували цей напрям, слід назвати таких, як Хожило І.І. [3] досліджувала діяльнісний підхід щодо стратегії забезпечення державної безпеки України в умовах дії режиму воєнного стану. Основну увагу приділила вивченню регіонального аспекту управління соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб. Об'єктом дослідження стала Дніпропетровська область, яка прийняла найбільшу кількість внутрішньо переміщених осіб від початку збройної агресії російської федерації (2014 рік) по теперішній час. З'ясовано, що питання практичної ре-

лізації заходів щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб впроваджуються на різних рівнях управління: міжнародному, загальнодержавному, регіональному та місцевому. Встановила що ефективним інструментом соціального захисту внутрішніх мігрантів на міжнародному та національному рівні управління, включно з регіональним та місцевим рівнями управління, є розробка та реалізація цільових програм. Гошовська О., Тревого О. [4] проаналізували економіку України під час військового вторгнення. Виокремили скорочення виробництва основних видів продукції, частки експортного потенціалу України та заблоковані логістичні шляхи паралізують зовнішню торгівлю держави, завдаючи збитки державному бюджету. Продовження військових дій на сході України сприяє різкому загостренню внутрішньої та світової продовольчої безпеки. Крім цього, це в подальшому впливає на зменшення кількості активного населення та сприяє процесу переміщення населення за для забезпечення безпеки життя. Балуєва О.В., Аракелова О.І. [5] розглянули досвід зарубіжних країн в вирішенні проблем внутрішньо переміщених осіб. Проаналізували положення керівних принципів, які вироблені ООН, щодо осіб, недобровільно переміщених всередині власних країн. Приділено увагу досвіду розв'язання проблем внутрішніх переміщених осіб в Азербайджані, Грузії, Молдові. Зроблено висновки з міжнародного досвіду, які могли б бути корисними для України.

Мета дослідження. Основною метою дослідження є виокремлення проблем, що є фактором переміщення. Визначення прав внутрішньо переміщених осіб та оцінити ефективність імплементації механізмів контролю у публічному управлінні сферою захисту прав ВПО, провести порівняльний аналіз досвіду різних країн.

Виклад основного матеріалу. Події останніх років, що розгортаються в різних країнах світу переконливо демонструють глибоку вразливість не лише системи прав людини, але й безпосередньо людського життя. У контексті сучасних глобальних криз, біженці та внутрішньо переміщені особи (ВПО) становлять одну з найбільш незахищених соціальних груп, що системно зазнає порушень фундаментальних прав. Фундаментальна архітектура міжнародної системи захисту біженців та ВПО цілком базується на концепції прав людини. У цьому аспекті, як зазначають провідні дослідники, «права людини у сучасному світі трансформувалися з суто морально-політичного явища у найважливішу складову всього міжнародно-правового процесу, ставши одним з най-

більш пріоритетних об'єктів міжнародно-правового регулювання».

Сучасна доктрина прав людини не встановлює ієрархії або пріоритетності певних прав, з позиції теоретичного осмислення, важливо підкреслити, що право на свободу пересування, як невід'ємне та природне право людини, виступає ключовим індикатором ступеня свободи особистості. Історичний аналіз свідчить, що феномен міграції та переміщення населення був притаманний усім етапам розвитку людської цивілізації та формування міждержавних відносин.

За даними Глобального звіту про внутрішнє переміщення (GRID [6]) від Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC) та інших джерел, кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у світі продовжує зростати, переважно через військові конфлікти. Станом на кінець 2024 року, загальна кількість ВПО у світі досягла 83.4 мільйона осіб, причому близько 90% (73.5 мільйона) з них були переміщені внаслідок конфліктів та насильства.

На жаль, конфлікти та гуманітарні кризи створюють ідеальне середовище для торгівлі людьми. Коли люди стикаються з переслідуваннями, незаконними затриманнями, тортурами, зґвалтуваннями, викраденнями, насильницькими зникненнями, руйнуванням домівок, зростанням цін на їжу, обмеженням доступу до води та санітарії (що підвищує ризик хвороб та голоду), вони часто змушені тікати [7]. Це призводить до внутрішнього та міжнародного переміщення, а також примусової міграції. У пошуках безпечнішого та стабільнішого життя, багато людей, на жаль, стають жертвами торговців людьми та експлуататорів. Це стосується як біженців, так і внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

Важливо розуміти, що торгівля людьми є злочином, який часто розквітає саме під час та після конфліктів, і нерідко має виражений гендерний аспект. Наприклад, чоловіків та хлопчиків можуть продавати для використання як комбатантів у збройних формуваннях [8]. Водночас, для жінок та дівчаток в умовах конфлікту значно зростає ризик сексуальної експлуатації, що включає викрадення, перетворення на сексуальних рабів та примус до проституції.

Торгівля людьми – це жахливий злочин проти особистості, який грубо порушує низку базових прав людини:

1. Свобода пересування: Цей злочин позбавляє людей свободи пересування, обмежуючи їхнє право на свободу та безпеку.

2. Свобода слова та доступу до інформації: Багато жертв торгівлі людьми позбавлені

права на вільне висловлювання, доступу до життєво важливої інформації та можливості об'єднуватися з іншими.

3. Жорстоке та принизливе поводження: Більшість форм торгівлі людьми неминуче включають фізичне, сексуальне та психологічне насильство. Це є яскравим прикладом жорстокого та принизливого поводження, що порушує гідність людини.

4. Відмова в праві на особисте та сімейне життя: Дуже часто жертв насильно або обманом відривають від їхніх сімей. Відмовляють у можливості мати власне особисте життя та створювати родину, що є болючим ударом по емоційному та психологічному стану.

5. Відмова в праві на гідний рівень життя: Особливо у випадках трудової експлуатації, постраждалим постійно відмовляють у належному харчуванні, одязі та житлі. Часто утримують у жахливих, небезпечних та антисанітарних умовах, що ставить під загрозу їхнє фізичне виживання.

6. Відмова в праві на охорону здоров'я: Переважна більшість жертв експлуатуються у надзвичайно небезпечних для життя умовах. Це може бути примусове надання сексуальних послуг без належного захисту або робота на небезпечних шахтах чи фабриках. Крім того, часто відмовляють у доступі до медичної допомоги, що призводить до численних серйозних травм і хвороб, які вони отримують безпосередньо через експлуатацію.

7. Обмеження в праві на освіту: Багато дітей та підлітків, які стають жертвами торгівлі людьми, відірвані від своїх сімей і повністю позбавлені доступу до будь-якої форми освіти. Це краде у них майбутнє і обмежує їхні можливості для розвитку [9].

Україна зіткнулася з проблемою внутрішнього переміщення у 2014 році, а повномасштабне вторгнення у 2022 році призвело до безпрецедентного рівня ВПО, що створює колосальне навантаження на систему публічного управління. Україна оперативно прийняла Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014) та низку підзаконних актів. Ці норми регулюють реєстрацію ВПО, надання державної допомоги, доступ до адміністративних, соціальних та освітніх послуг [10]. Відповідальність за формування політики щодо ВПО покладено на Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, тоді як місцеві органи влади є основними виконавцями на місцях. Українська система публічного управління продемонструвала значну гнучкість у кризовій ситуації 2022 року, швидко мобілізувавши ресурси та впровадивши циф-

Таблиця 1

**Країни з найбільшою кількістю внутрішньо переміщених осіб
внаслідок військового конфлікту**

№	Країна	Кількість ВПО, млн.	Основний фактор переміщення	Примітки
1	Судан	11,6	Збройний конфлікт	Найбільша кількість ВПО, коли-небудь зафіксована в одній країні. Конфлікт у Судані призвів до більшої кількості переміщень, ніж за попередні 14 років
2	Сирійська Арабська Республіка	6,0	Тривалий збройний конфлікт	Конфлікт триває понад десятиліття, значна частина населення залишається переміщеною.
3	Демократична Республіка Конго	6,0	Збройні конфлікти та насильство	Постійні конфлікти на сході країни призводять до значних переміщень.
4	Палестина (Сектор Гази)	3,4	Збройний конфлікт	Майже все населення Сектора Гази було переміщене на кінець 2024 року.
5	Україна	3,5 – 5,1	Повномасштабна збройна агресія	Значна кількість внутрішнього переміщення після повномасштабного вторгнення у 2022 році.
6	Ємен	4,5	Збройний конфлікт та гуманітарна криза	Тривалий конфлікт призвів до значних переміщень та гуманітарної катастрофи.
7	Афганістан	4,1	Збройний конфлікт, насильство, політична нестабільність	Постійні переміщення через тривалий конфлікт та нестабільну ситуацію.
8	Сомалі	3,8	Десятиліття кризи, збройні конфлікти, посухи	Переміщення як через конфлікти, так і через стихійні лиха, які часто накладаються одне на одне.
9	Південний Судан	2,3	Збройний конфлікт та насильство	Наслідки громадянської війни та міжобщинних конфліктів.
10	Нігерія	2,1	Збройний конфлікт (наприклад, Бoko Харам), насильство	Конфлікти на північному сході країни призводять до значних переміщень.

Джерело: сформовано на основі [6]

рові рішення (наприклад, додаток «Дія» для реєстрації ВПО та отримання допомоги) [11]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини активно здійснює моніторинг ситуації з ВПО, приймає скарги та співпрацює з міжнародними партнерами. Велика кількість міжнародних гуманітарних організацій та українських НУО відіграють критичну роль у наданні допомоги та моніторингу [12].

Основні виклики для України включають забезпечення довгострокових житлових рішень (відновлення житла, що було зруйновано, надання постійного житла ВПО), економічну інтеграцію та адаптацію до потреб ВПО у приймаючих громадах, а також надання психосоціальної підтримки.

Висновки. Сучасні глобальні конфлікти та кризи призвели до безпрецедентного зростання кількості внутрішньо переміщених осіб у світі, створюючи величезне навантаження на системи публічного управління. Україна, особливо після повномасштабного вторгнення 2022 року, опинилася серед лідерів за кількістю ВПО, що робить питання захисту

їхніх прав критично важливим. Нестабільність, спричинена конфліктами, створює сприятливе середовище для торгівлі людьми, яка є жахливим злочином, що порушує фундаментальні права людини, включаючи свободу пересування, доступ до інформації, право на гідне життя та освіту. Ключові виклики, такі як забезпечення довгострокових житлових рішень, економічна інтеграція та надання якісної психосоціальної підтримки, залишаються пріоритетними завданнями, що потребують подальших зусиль та вдосконалення політики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. *Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти.* С.Б. Булеца та ін. ; за заг. ред. О.Я. Рогача, М.В. Савчина, М.В. Менджул. Ужгород : РІК-У, 2017. 348 с.
2. Наливайко Л.Р., Коршун А.А. *Правовий статус внутрішньо переміщених осіб: теорія та практика* : монографія. Київ : Хай-Тек Прес, 2023. 192 с.
3. Хожило І.І. Стратегія державної безпеки та імператив соціального захисту населення в умовах війни: регіональний аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права.*

2022. № 6. С. 105–109. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.16>.

4. Гошовська О., Тревого О. Механізми публічного управління для відновлення військової економіки. *Економіка та суспільство*. 2022. № 38. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-24>.

5. Балуєва О.В., Аракелова О.І. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб: міжнародний досвід. *Ефективна економіка*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=929>.

6. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). *Global Report on Internal Displacement (GRID) 2025*. URL: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025/>.

7. Kolb A., Hrushko M., Teteriatnyk H., Chepik-Trehubenko O., Kotliar O. Peculiarities of Realization of the International Mechanism for the Protection of the Rights of Victims of Armed Conflict in the East of Ukraine. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39, No 71. P. 334–349.

8. Nalyvaiko L., Chepik-Trehubenko O. Application of the principle of the rule of law international and national courts. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. No 4 (48).

9. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF/sp:max50:nav7:font2#Text>.

10. Ковбаса В. М., Кусько Р. В., Дрозд Т. В. Діяльність Національної поліції в умовах воєнного стану: окремі проблемні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. Вип. № 6. С. 245–248. URL: http://lsej.org.ua/6_2022/57.pdf.

11. Коршун А. А. Забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: інституційні гарантії та їх характеристика. *Science and society: The 12th International conference, Hamilton, Canada, June 7, 2019*. Hamilton : Accent Graphics Communications & Publishing, 2019. P. 372–382.

12. Рагімов Ф., Баштанник В. Формування концептуальних засад механізмів державного управління регіональним розвитком територій в умовах децентралізації. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 2. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.2.3>.