

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
І ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ
ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Виконав: здобувач вищої освіти 2 курсу
кваліфікація магістр
галузь знань 28 «Публічне управління та
адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування»
Гетманенко Артур Анатолійович
Керівник: д.ю.н., професор Біла-Тіунова Л.Р.
Рецензент: к.ю.н., доцент Білоус-Осінь Т.І.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	7
1.1. Поняття та сутність публічного адміністрування.....	7
1.2. Вимушена внутрішня міграція як об'єкт публічного адміністрування.....	27
1.3. Правове регулювання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції.....	44
 РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ	57
2.1. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції.....	57
2.2. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб як вимушених мігрантів.....	67
2.3. Реалізація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції.....	75
 РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОГО ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ.....	82
 ВИСНОВКИ.....	88
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	94

ВСТУП

В сучасному світі наростає значущість міграційних процесів, які впливають на суспільства більшості країн і визначають нові виклики для урядів у сфері розробки ефективної міграційної політики. Ця політика визнається ключовою складовою національної безпеки будь-якої держави, особливо в умовах глобалізаційних процесів, які змінюють характер національних інтересів, роблячи їх більш складними та стратегічними. Політика регулювання міграції визначає стратегічні та практичні цілі держави, спрямовані на впорядкування переміщення людей, яке впливає на політичний, соціальний, культурний, економічний та безпековий простір країни.

Починаючи з моменту проголошення незалежності 24 серпня 1991 р., Україна стикається із значними викликами щодо еміграції, імміграції та внутрішньої міграції. Особливо актуальним стає аналіз та вдосконалення нормативно-правового забезпечення міграційних процесів, а також забезпечення належного та ефективного публічного адміністрування у сфері міграції загалом та вимушеної внутрішньої міграції зокрема.

Актуальність предмету дослідження обумовлена перш за все тим, що в сучасний період явище вимушеного внутрішнього переміщення та присутність категорії внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) є новизною для Української держави. Особливу увагу варто звернути на проблематику публічного адміністрування щодо вимушених переселенців у територіальних громадах, яка визначає процеси інтеграції та адаптації ВПО в їхніх нових місцях проживання. Активне переміщення населення в межах країни в умовах зовнішньої збройної агресії породжує нові виклики для держави.

Питання, пов'язані з публічним адмініструванням у сфері міграції, були предметом великої кількості наукових досліджень. Так, теоретичною основою магістерської роботи стали наукові праці таких учених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко,

Т.О. Коломоєць, О. А. Малиновська, Д.В. Приймаченко, К. В. Шиманська, К. В. Шкарупа, О. Я. Хомра, Б. М. Юсків, В. Х. Ярмакі, М. М. Ярмистий та ін.

Хоча питання публічного адміністрування у сфері міграції отримують достатньої уваги від науковців, проте спостерігається недостатня увага до розробки фундаментальної концепції публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції в Україні.

Метою магістерської роботи є дослідження теоретичних та правових засад публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції.

Для досягнення поставленої мети, були поставлені такі **завдання**:

1) дослідити поняття «публічне адміністрування» як методологічну основу дослідження;

2) визначити поняття «міграція», «вимушена міграція» та «вимушена внутрішня міграція» та їх розмежування із суміжними поняттями;

3) дослідити публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції;

4) охарактеризувати систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції;

5) надати характеристику адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб як вимушених мігрантів;

6) дослідити особливості реалізації публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції;

7) проаналізувати проблеми публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції в умовах російського вторгнення в Україну.

Об'єктом дослідження магістерської роботи є суспільні відносини у сфері міграції.

Предметом дослідження магістерської роботи є публічне адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції.

Методи дослідження. Основним методом, який визначив підхід у розкритті обраної теми, є діалектичний метод. Його використання дозволило

дослідити взаємодію суб'єктів публічного адміністрування у процесі публічного адміністрування у сфері вимущеної внутрішньої міграції.

Завдяки структурно-функціональному методу систематизована база нормативно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері вимущеної внутрішньої міграції, визначено адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб як вимушених мігрантів. У процесі дослідження застосовано формально-логічний метод, завдяки якому визначено основні поняття та висновки в магістерській роботі.

Структура магістерської роботи побудована відповідно до поставлених завдань і складається із трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та сутність публічного адміністрування

Теоретичним підґрунтям дослідження публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції в Україні є з'ясування сутності самого публічного адміністрування.

Велика кількість науковців зверталася до теоретичних проблем публічного адміністрування і тому поняття «публічне адміністрування» на сьогодні вже достатньо достатньо висвітлено у багатьох наукових працях. Свій внесок у становлення теоретичних основ щодо визначення сутності та ідентифікуючих ознак поняття «публічне адміністрування» внесли такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ф. Скакун. Крім того, останніми роками спеціальним питанням державного управління було присвячено дисертаційні дослідження А.М. Волощука, Н.С. Панової, І.П. Яковлева та ін. Проте слід відмітити, що й до цього часу у науковців немає однастайності у розумінні категорії «публічне адміністрування» [1; 2; 3; 4 ;5].

Відповідно, для з'ясування змісту публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції необхідно звернутися до теоретичної характеристики публічного адміністрування як найважливішої частини публічно-владної діяльності, під час здійснення якої й реалізується міграційна політика в тому числі. Отже, важливими є висвітлення та аналіз основних теоретико-методологічних підходів щодо визначення поняття «публічне адміністрування».

Публічне адміністрування – це галузь знань, що вивчає діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, спрямовану на реалізацію державної політики та забезпечення інтересів суспільства. Воно є основою функціонування будь-якої держави, оскільки забезпечує ефективне

управління суспільними процесами. Іншими словами, публічне адміністрування є сферою знань, яка займається вивченням і розробкою теоретичних основ і практичних методів управління суспільними справами. Воно включає в себе вивчення структури, функцій, процесів і методів діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів публічного управління.

Відповідно, публічне адміністрування є галуззю знань, яка займається вивченням управління державними та суспільними справами. Воно є важливим аспектом функціонування будь-якого суспільства, оскільки забезпечує виконання завдань, необхідних для його нормального існування та розвитку [6, с. 23].

Єдиного загальновизнаного визначення публічного адміністрування не прийнято. У різних джерелах можна знайти різні підходи до його визначення. Однією з перших спроб визначення публічного адміністрування зробив американський вчений Вільям Гудвін. Він визначив публічне адміністрування як «техніку виконання законів». Це визначення підкреслює, що публічне адміністрування є сферою практичної діяльності, яка спрямована на виконання законів і інших нормативних актів [7, с. 33].

Американський вчений, Ллойд Гаррісон, визначив публічне адміністрування як «сукупність політичних, адміністративних і правових принципів і методів, які застосовуються в діяльності державних органів». Це визначення підкреслює, що публічне адміністрування є сферою знань, яка включає в себе вивчення політичних, адміністративних і правових аспектів управління суспільними справами [8].

Вчений В.В. Копійка визначив публічне адміністрування як «сукупність організаційно-правових, управлінських і технологічних методів, які застосовуються у сфері державного управління, місцевого самоврядування та інших публічних форм організації суспільства». Це визначення підкреслює, що публічне адміністрування є сферою діяльності, яка охоплює різні рівні і форми управління суспільними справами [9, с. 221].

Можна зробити висновок на основі аналізу різних підходів до визначення публічного адміністрування, що це є сфера знань і діяльності, яка спрямована на управління суспільними справами за допомогою політичних, адміністративних і правових методів.

Відтак, поняття «публічне адміністрування» має багато визначень. Загалом, воно може бути визначено як цілеспрямована діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, спрямована на впровадження державної політики та забезпечення інтересів суспільства.

У широкому розумінні, публічне адміністрування можна розглядати як сукупність методів, інструментів і процедур, які використовуються державними органами і органами місцевого самоврядування для досягнення своїх цілей. У вузькому розумінні, публічне адміністрування можна розглядати як діяльність, пов'язану з наданням адміністративних послуг населенню [10].

Найбільш поширеним є визначення, за яким публічне адміністрування – це діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію державної політики та забезпечення суспільних інтересів.

Це визначення підкреслює важливу роль публічного адміністрування в забезпеченні ефективного функціонування держави та суспільства. Воно також відображає основні завдання публічного адміністрування, які можна сформулювати наступним чином: реалізація державної політики; забезпечення суспільних інтересів; ефективне використання державних ресурсів.

Проте найкраще сутність публічного адміністрування простежується крізь співвідношення із категорією «державне управління».

Публічне адміністрування та державне управління часто розглядаються як взаємозамінні поняття, що не є зовсім коректним. Поняття «публічне адміністрування» та «державне управління» тісно пов'язані між собою та

часто помилково вживаються як синонімічні. Однак між ними існують ряд певних відмінностей.

У адміністративно-правовій науці публічне адміністрування визначається як підзаконна, юридично-владна діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію законів, виконання завдань і функцій держави, а також організуючий вплив на різні сфери суспільних відносин. Це визначення можна застосувати як до публічного адміністрування, так і до терміна «державне управління» [11].

Разом із тим, поняття «публічне адміністрування» та «державне управління» не є синонімами, у свою чергу кожному притаманні змістовні сутнісні ознаки, зважаючи на те, що понятійно-категоріальний апарат будь-якої науки розвивається, і як правило, це обумовлюється необхідністю відтворення певних нових аспектів об'єктивної дійсності в пізнавальній діяльності, так як заміна автоматично одного терміна іншим насамперед не призводить до зміни самої суті характеризуваного явища.

Категорії «публічне адміністрування» та «державне управління» є предметом дискусій серед науковців. Деякі з них вважають, що ці категорії є синонімами, інші – що вони мають істотні відмінності.

Прихильники першого підходу стверджують, що ці категорії описують одну й ту саму діяльність, спрямовану на реалізацію державної політики. Вони вважають, що термін «публічне адміністрування» є більш сучасним і відповідає міжнародним стандартам. Прихильники другого підходу вважають, що ці категорії мають різні зміст і значення. Вони стверджують, що «публічне адміністрування» є більш широким поняттям, яке охоплює всі форми управління суспільними справами, в тому числі і діяльність органів місцевого самоврядування. «Державне управління» ж, на їхню думку, є більш вузьким поняттям, яке охоплює лише діяльність органів державної влади.

Можна відповідно зробити висновок, що зміст категорій «публічне адміністрування» та «державне управління» значною мірою визначається

суб'єктивним розумінням окремих науковців. Це пояснюється тим, що ці категорії не мають чіткого визначення в законодавстві України.

Категорії «публічне адміністрування» та «державне управління» є динамічними та багатограними, тому їхнє розуміння постійно змінюється. Цей процес часто обумовлений суб'єктивним підходом окремих науковців, які можуть акцентувати увагу на різних аспектах цих категорій. При цьому рідко науковці спираються на реальні зміни у діяльності з публічного адміністрування або зміни у законодавстві.

Отже, відсутність чіткого визначення цих категорій у законодавстві України призводить до того, що науковці мають можливість надавати їм різні значення, відповідно до власних уявлень про них.

З іншого боку, на зміст цих категорій також впливають якісні зміни змісту владно-розпорядчого впливу та законодавча практика їх застосування. Наприклад, у останні роки в Україні спостерігається тенденція до децентралізації влади, що призводить до посилення ролі місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, актуалізує питання про визначення меж між «публічним адмініструванням» та «державним управлінням».

Таким чином, зміст категорій «публічне адміністрування» та «державне управління» є динамічним і залежить від різних факторів, у тому числі від суб'єктивного розуміння окремих науковців, якісних змін змісту владно-розпорядчого впливу та законодавчої практики їх застосування.

Сучасна сфера публічного адміністрування характеризується якісно новим аспектом взаємодії публічної адміністрації та суспільства. Цей аспект проявляється в розширенні кола суб'єктів публічного адміністрування, в тому числі за рахунок залучення громадськості та приватного сектору, а також у зміні характеру взаємодії між ними.

Щоб виявити цей аспект, необхідно дослідити причини оновлення категоріального апарату вітчизняної публічно-правової науки. Технічно термін «публічне адміністрування» (англ. «public administration») тривалий час перекладався як «державне управління». Проте такий переклад є

помилковим, оскільки він не відображає розширення кола суб'єктів публічного адміністрування [12].

Слід констатувати, що термін «публічне адміністрування» і наукові дискусії щодо його змісту й почалися як наслідок прямого перекладу англomовного поняття «public administration». В результаті цього перекладу вітчизняні науковці-адміністративісти почали трактувати публічне адміністрування як державне управління, яке здійснюється органами державної влади.

Однак, такий підхід не відповідає сучасним реаліям, оскільки публічне адміністрування здійснюється не тільки органами державної влади, а й іншими суб'єктами, такими як органи місцевого самоврядування, громадські організації, приватні підприємства тощо.

Таким чином, сучасне публічне адміністрування являє собою більш широкий феномен, ніж державне управління. Воно характеризується розширенням кола суб'єктів, зміною характеру взаємодії між ними та появою нових функцій. Відповідно, враховуючи те, що поняття публічне адміністрування має іншомовне походження, першочергово, дослідження змісту цієї категорії не може бути здійснено методологічно вірно без окреслення варіантів його тлумачення у західній правовій доктрині.

Виокремлюють такі підходи щодо тлумачення змісту публічного адміністрування: «європейський» і «американський» (слова «американський» і «європейський» указують безпосередньо на країни та школи управління, які відповідно історично склалися). Відповідно до «американського» підходу поняття публічне адміністрування тлумачиться як галузь, яка включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а за «європейського» підходу публічне адміністрування відповідно розглядається як підгалузь права [13].

Можна зробити висновок що за першого підходу передбачається поєднання відповідно політичних, законотворчих та адміністративних функцій в одній діяльності під назвою публічне адміністрування, а другий

передбачає відповідно їх розмежування, іншими словами – визначає публічне адміністрування як всю законодавчу та несудову діяльність держави [14].

У науковій літературі існують два основних підходи до розуміння публічного адміністрування: широкий та вузький.

Широкий підхід до публічного адміністрування розглядає його як суспільну діяльність, спрямовану на реалізацію державних рішень. У цьому розумінні публічне адміністрування включає в себе всі види діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які беруть участь у реалізації державної політики.

За широкого підходу під публічним адмініструванням розуміють: «усю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу». Отже, публічне адміністрування – це певні скеровані колективні дії з державних справ, які: пов'язані із всіма гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); є важливими у формуванні державної політики; становлять частину політичного процесу; мають значні відмінності від управління у приватному секторі. У вузькому розумінні публічне адміністрування є пов'язаним з виконавчою гілкою влади; професійна діяльність державних службовців [15].

Вузький підхід розглядає публічне адміністрування як професійну діяльність державних службовців, які здійснюють реалізацію державної політики в рамках виконавчої влади. Цей підхід акцентує увагу на ролі державних службовців у процесі публічного адміністрування.

Широкий та вузький підходи до публічного адміністрування мають ряд спільних рис. У першу чергу, обидва підходи визначають публічне адміністрування як суспільну діяльність, спрямовану на реалізацію державних рішень. Крім того, обидва підходи підкреслюють важливу роль публічного адміністрування у формуванні та реалізації державної політики.

Основна відмінність між широким та вузьким підходами полягає в тому, що широкий підхід включає в себе ширше коло суб'єктів, які беруть

участь у публічному адмініструванні. У свою чергу, вузький підхід обмежується професійною діяльністю державних службовців.

Широкий підхід до публічного адміністрування використовується в основному для теоретичного аналізу цієї сфери. Вузький підхід, у свою чергу, використовується для практичного застосування публічного адміністрування, зокрема, для підготовки навчальних програм для державних службовців.

Широкий та вузький підходи до публічного адміністрування є важливими для розуміння цієї сфери. Широкий підхід дозволяє охопити всі аспекти публічного адміністрування, а вузький підхід дає можливість зосередитися на практичних аспектах цієї діяльності.

У рамках адміністративно-правового дослідження переважає вузький підхід до публічного адміністрування. Це зумовлено наступними факторами:

1) Конституційний поділ влади. У державах з конституційною владою виконавча влада є однією з трьох основних гілок влади. Публічне адміністрування є формою здійснення виконавчої влади, тому воно нерозривно пов'язане з державною службою.

2) Специфіка адміністративно-правового дослідження. Адміністративне право є галуззю права, яка регулює діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому адміністративно-правове дослідження зосереджується на діяльності державних органів та їхніх працівників.

Публічне адміністрування є важливою складовою адміністративного права. Воно забезпечує реалізацію державної політики, захист прав і свобод громадян, а також ефективне функціонування держави.

У ході понятійного тлумачення публічного адміністрування необхідно враховувати процес адаптації цієї категорії до вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Цей процес є складним і багатограним, оскільки пов'язаний з усвідомленням необхідності розмежування публічного адміністрування та державного управління, а також з визначенням місця

публічного адміністрування у системі адміністративно-правових категорій. Процес адаптації почався в другій половині XX століття і досі триває. Він характеризується, з одного боку, розмежуванням категорій «публічне адміністрування» та «державне управління», а з іншого боку, виробленням власного, унікального змісту категорії «публічне адміністрування» в контексті вітчизняної адміністративно-правової науки.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині тривалий час основним системоутворюючим поняттям було «державне управління». Воно визначалося у широкому та вузькому трактуванні. У широкому розумінні державне управління розглядалося як сукупність усіх видів діяльності державної влади, іншими словами всіх форм її реалізації в цілому. У вузькому значенні державне управління розумілося як відносно самостійний вектор державної діяльності виконавчо-розпорядчого характеру, який здійснює певне коло державних органів.

З розвитком вітчизняної адміністративно-правової науки виникла необхідність у розмежуванні понять «публічне адміністрування» та «державне управління». Це було пов'язано з рядом факторів, зокрема: з розвитком міжнародного права та адміністративного права зарубіжних держав, де термін «публічне адміністрування» має більш широке значення, ніж термін «державне управління»; з появою нових форм і методів діяльності держави, які не підпадають під традиційне поняття «державне управління»; з необхідністю чіткого визначення предмета адміністративного права та його співвідношення з іншими галузями права.

Так, з аналізу наукових доробок у сфері державно-управлінського впливу можна констатувати, що протягом тривалого часу для нього були характерними методи адміністративних приписів та прямого керівництва і розпорядництва. Ці методи були спрямовані на забезпечення реалізації державної політики шляхом встановлення жорстких вимог і обмежень для суб'єктів суспільних відносин. Проголошення незалежності України та становлення концепції «сервісної» держави призвели до зміни векторів

державно-управлінського впливу. У цей період держава переорієнтувалася на забезпечення прав і свобод громадян, а також на підвищення якості та ефективності надання публічних послуг.

Такі зміни були зумовлені низкою факторів, зокрема:

- розвитком демократичних цінностей та принципів у суспільстві;
- зростанням ролі громадянського суспільства у політичному процесі;
- глобалізацією та інтеграцією України до міжнародного співтовариства.

Відповідно до нових векторів державно-управлінського впливу, державні органи повинні: забезпечувати дотримання прав і свобод громадян; розвивати громадянське суспільство; впроваджувати міжнародні стандарти у сфері адміністративного управління.

Ці зміни обумовлюють необхідність перегляду інструментів державно-управлінського впливу. У контексті «сервісної» держави державні органи повинні використовувати методи, які сприяють розвитку громадянського суспільства та підвищенню якості та ефективності надання публічних послуг. Становлення «людиноцентристської» моделі державного управління зумовило розвиток нового підходу до способу організуючого впливу держави на суспільні відносини. У рамках цієї моделі держава покликана забезпечувати та обслуговувати суспільство, а не лише виконувати функції управління.

Новий підхід до державного управління знайшов своє відображення у наукових положеннях адміністративно-правової доктрини. Зокрема, відбулося якісне переосмислення предмета і методів адміністративного права. Раніше предмет адміністративного права визначався як сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення державою управлінської діяльності. Новий підхід до предмета адміністративного права передбачає, що він включає в себе також суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення та обслуговування суспільства державою.

У рамках нового підходу до методів адміністративного права на перший план виходять методи, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також на підвищення якості та ефективності надання публічних послуг. Таким чином, поступовий відступ від виключно управлінського розуміння адміністративного права є закономірним наслідком становлення «людиноцентристської» моделі державного управління [16, с. 241].

Видатний вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов одним із перших звертав увагу на те, що «трактування адміністративного права тільки через призму управління є помилковим та не відповідає вимогам розвитку суспільства, оскільки значна частина, суспільних відносин, що становить предмет адміністративного права, за своєю суттю не є управлінською: надання адміністративних послуг, адміністративне оскарження, застосування адміністративного примусу, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів тощо» [17] .

Як зазначають науковці, людиноцентризм є основою сучасної концепції адміністративного права. Суть цієї концепції полягає в тому, що адміністративне право покликане забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина, а також сприяти ефективному функціонуванню держави.

Людиноцентризм передбачає, що держава повинна бути орієнтована на потреби людини, а не на власні інтереси. Це означає, що адміністративне право має бути спрямоване на:

- забезпечення верховенства права в публічно-правовій сфері. Це означає, що усі органи державної влади та місцевого самоврядування повинні діяти відповідно до закону та гарантувати права і свободи людини та громадянина;
- пріоритет прав фізичних і юридичних осіб. Це означає, що права і свободи людини та громадянина мають бути вищими за інтереси держави;
- дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя. Це означає, що адміністративне право має забезпечувати

дотримання таких принципів, як верховенство права, рівність перед законом, законність, справедливість тощо [18].

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко зазначають, що тільки з моменту проголошення незалежності України та закріплення в Конституції положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю» [19], розпочалося переформатування відносин між населенням та державною владою, яке має закінчитися розбудовою громадянського суспільства. Зазначене завдання може бути вирішене тільки шляхом перегляду ролі державної влади у суспільстві.

Отже, з огляду на вищевикладене слід констатувати, що у результаті наукових дискусій у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині було прийнято, що категорія «публічне адміністрування» є більш широким поняттям, ніж категорія «державне управління». Публічне адміністрування розглядається як діяльність усіх суб'єктів публічної влади, спрямована на реалізацію державних рішень. Державне управління є складовою частиною публічного адміністрування, яка охоплює діяльність органів виконавчої влади.

Основними аргументами на користь розмежування категорій «публічне адміністрування» та «державне управління» є такі:

- публічне адміністрування не обмежується лише діяльністю державних органів. До сфери публічного адміністрування також належать діяльність органів місцевого самоврядування, а також діяльність інших суб'єктів, які беруть участь у реалізації державної політики.

- публічне адміністрування не обмежується лише виконавчо-розпорядчою діяльністю. До сфери публічного адміністрування також належать інші види діяльності, спрямовані на забезпечення суспільних інтересів, зокрема діяльність з регулювання, контролю, надання адміністративних послуг тощо.

Таким чином, адаптація категорії «публічне адміністрування» у вітчизняну адміністративно-правову доктрину є важливим етапом у розвитку цієї науки. Вона дозволяє більш точно визначити предмет адміністративного права, його співвідношення з іншими галузями права, а також сприяє удосконаленню адміністративно-правового регулювання.

Отже, термін «публічне адміністрування» забезпечує ідентифікацію всього комплексу суспільних відносин, регульованих галуззю адміністративного права. Ці відносини виникають у процесі реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування своїх повноважень, а також у процесі взаємодії цих органів із громадянами та юридичними особами. Адміністративісти В. Колпаков і Т. Мацелик відмітили такі комплексні категорії предмету сучасного адміністративного права: «публічна адміністрація та владні відносини, спрямовані на реалізацію призначення публічної адміністрації» [20; 21].

Але новітні наукові дослідження далеко не завжди відображають якісні змістовні зміни в характерові владно-розпорядчої діяльності та у свою чергу в термінологічному апараті адміністративного права. Однак, як зазначає О.І. Миколенко, частина науковців (із середини 90-х років), звернули увагу, що незважаючи на те, що категорія «державне управління» досі є центральною в адміністративно-правовій доктрині, вона поступово втрачає свої методологічні властивості [22].

Категорією «публічне адміністрування» досі позначаються різні прояви правової реальності без відображення цим терміном зазначеної у магістерському дослідженні раніше якісної специфіки. До прикладу «публічне адміністрування» визначають як:

- 1) «складову управління, що є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління» [23];

- 2) «підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої

здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини в усіх сферах життєдіяльності суспільства» [24] .

У сучасній Одеській школі права було запропоновано розглядати специфіку публічного адміністрування через призму кількісно-якісних показників. Перша відмінна детермінанта, яку виділяють у цій школі, є кількісною.

Як зазначає І.П. Яковлев у своїй дисертації, кількісний аспект широко визнається в публічно-правовій науці, виявляючись вже на рівні етимологічних порівнянь, і полягає у традиційному розумінні більшого обсягу сфери публічного. Суб'єктами публічної владної діяльності є органи державної влади, управління Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень організацій, і можливо, інші носії публічної влади. Це свідчить про те, що «державне» є неотдільною частиною «публічного». Якісна відмінність публічного адміністрування від державного управління полягає в наступному:

- Ціннісно-цільова складова. Публічне адміністрування спрямоване на реалізацію публічного інтересу, який є більш широким поняттям, ніж державний інтерес. Публічний інтерес включає в себе інтереси не лише держави, а й суспільства в цілому, а також інтереси окремих його членів.

- Інформаційна взаємодія. Публічне адміністрування передбачає активну інформаційну взаємодію між суб'єктами публічної адміністрації та суспільством. Це означає, що суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані оперативно і відкрито інформувати суспільство про свою діяльність, а також про права і свободи громадян та порядок їх реалізації [25].

Громадськість може ініціювати поширення інформації про діяльність органів публічної адміністрації, звернувшись до них із запитом. Органи публічної адміністрації зобов'язані надати таку інформацію у встановлений законом строк. Органи публічної адміністрації можуть самостійно поширювати інформацію про свою діяльність. Це може здійснюватися

шляхом публікації інформації на веб-сайтах органів публічної адміністрації, проведення прес-конференцій, надання інтерв'ю тощо.

Вітчизняна наукова думка про публічне адміністрування зазнає трансформації, яка проявляється в таких ключових аспектах:

- Кількісному: публічне адміністрування розглядається як більш широке поняття, ніж державне управління, оскільки охоплює діяльність не лише органів державної влади, а й інших суб'єктів публічного права, таких як органи місцевого самоврядування, організації, наділені делегованими повноваженнями, тощо.

- Якісному: публічне адміністрування характеризується більшою складністю та різноманітністю, ніж державне управління. Воно охоплює широкий спектр суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією державної влади, забезпеченням прав і свобод людини та громадянина, наданням публічних послуг, тощо.

Ці зміни відображають нові реалії суспільного розвитку, зокрема:

- Зростання ролі громадянського суспільства, яке вимагає більшого участі у прийнятті рішень і реалізації політики.

- Потребу в більш ефективному та дієвому управлінні, яке здатне оперативно реагувати на зміни в суспільстві.

- Концепція публічного адміністрування, заснована на принципах «сервісної держави», відкритості, співпраці з громадськістю, відповідає цим новим реаліям.

Схожу позицію щодо збільшення управлінського підходу зазначено у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ). Так, з аналізу положень ст. 4 КАСУ, що містить визначення ключових термінів діяльності з адміністративного судочинства, можна зробити висновок, що при визначенні предметної діяльності суб'єктів владних повноважень, законодавчо звертається увага на те, що така діяльність безпосередньо пов'язана із здійсненням не тільки публічно-владних управлінських функцій,

в тому числі на виконання делегованих повноважень, але й пов'язана із публічною сервісною діяльністю – наданням адміністративних послуг [26].

Слід відмітити, що існує тенденція розглядати категорію «публічне адміністрування» тільки з точки зору зовнішніх дій суб'єктів публічної адміністрації. Як стверджують В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, «... не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) органів публічної влади. Зазначену діяльність можна назвати внутрішньо-управлінською, яка, однак, так само як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права».

Дослідження терміна «публічне адміністрування» має здійснюватися через виокремлення двох складових функціонального змісту: соціально-орієнтованої та внутрішньо-орієнтованої складової. Цей підхід є аналогічним виокремленню соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій публічно-управлінської діяльності [27].

Соціально-орієнтована складова спрямована на задоволення потреб громадян і суспільства в цілому. Вона включає в себе такі функції, як: надання публічних послуг; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; захист інтересів суспільства.

Внутрішньо-орієнтована складова спрямована на забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації. Вона включає в себе такі функції, як: планування; організація; контроль; регулювання; координація; інформаційне забезпечення.

Ці дві складові не є протилежними одна одній, а взаємодоповнюють одна одну. Соціально-орієнтована складова визначає мету публічного адміністрування, а внутрішньо-орієнтована складова забезпечує її досягнення.

Організаційно-упорядковуюча діяльність є частиною внутрішньо-орієнтованої складової публічного адміністрування. Вона включає в себе такі

функції, як: формування системи органів публічної адміністрації; визначення їхньої структури та компетенції; забезпечення їхньої взаємодії; кадрове забезпечення; матеріально-технічне забезпечення.

Таким чином, дослідження публічного адміністрування має здійснюватися з урахуванням його двокомпонентної структури. Це дозволить глибше зрозуміти сутність публічного адміністрування та його роль у суспільстві.

У процесі удосконалення технології публічного адміністрування відбувається зміна і внутрішньо-орієнтованої частини. У сучасних умовах вона все більше набуває рис менеджменту. Це пов'язано з тим, що ефективність публічного адміністрування залежить від того, наскільки ефективно організована діяльність органів публічної адміністрації.

Адміністративний менеджмент – це система управління, яка застосовується в органах публічної адміністрації. Це явище відображається у понятійно-термінологічному апараті, який дедалі частіше оперує терміном «адміністративний менеджмент». Адміністративний менеджмент можна розглядати як дотичний до доктрини сучасного адміністративного права .

Зміни у внутрішньо-орієнтованій частині публічного адміністрування обумовлені такими факторами:

1) Зростання складності та динамізму публічних відносин. Публічна адміністрація повинна бути здатною адаптуватися до нових умов і швидко реагувати на зміни.

2) Потреба в підвищенні ефективності публічно-владної діяльності. Адміністративний менеджмент дозволяє підвищити ефективність управління за рахунок застосування сучасних методів та інструментів.

3) Зростання ролі громадянського суспільства. Громадськість все більше вимагає від публічної адміністрації прозорості та підзвітності. Адміністративний менеджмент сприяє підвищенню прозорості та підзвітності публічної адміністрації.

Вітчизняні науковці пропонують різні варіанти визначення категорії «публічне адміністрування». Однак, у більшості випадків, публічне адміністрування розглядається як діяльність з управління суспільними справами, спрямована на реалізацію державної політики.

Однією з найбільш поширених дефініцій публічного адміністрування є така: Публічне адміністрування – це діяльність, спрямована на реалізацію завдань і функцій держави, забезпечення прав і свобод громадян, задоволення суспільних потреб.

Ця дефініція підкреслює такі основні риси публічного адміністрування:

- Зв'язок з реалізацією державної політики. Публічне адміністрування є одним із засобів реалізації державної політики.
- Спрямованість на задоволення суспільних потреб. Публічне адміністрування спрямоване на вирішення проблем, які є важливими для суспільства в цілому.
- Забезпечення прав і свобод громадян. Публічне адміністрування покликане забезпечити дотримання прав і свобод громадян.

Публічне адміністрування у вузькому розумінні розглядається як діяльність органів виконавчої влади, спрямована на реалізацію державних рішень. Ця діяльність включає в себе широкий спектр заходів, зокрема:

- підготовку та прийняття нормативно-правових актів;
- реалізацію нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення контролю за дотриманням законності;
- управління державним майном та ресурсами;
- вирішення адміністративних спорів.

Публічне адміністрування у вузькому розумінні є важливим елементом адміністративного права. Воно забезпечує реалізацію державної політики, захист прав і свобод громадян, а також ефективне функціонування держави.

Поняття «публічне адміністрування» є одним з найважливіших в адміністративному праві. Однак, на сьогоднішній день воно не має

універсального визначення. Це пояснюється тим, що публічне адміністрування є складним і багатограним явищем, яке охоплює широкий спектр суспільних відносинс [28].

Однак, незважаючи на відсутність універсального визначення, поняття «публічне адміністрування» є важливим і необхідним для розуміння функціонування публічно-владного механізму та сучасної науки адміністративного права. На підставі вищенаведеного, слід зробити висновок, що публічне адміністрування слід детермінувати як діяльність, що охоплює в обсязі всі суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, водночас не обмежуючись тільки публічно-управлінською діяльністю, так як саме опрацювання неуправлінських сфер є передумовою до широкого застосування поняття «публічне адміністрування».

На основі аналізу кількісних та якісних властивостей публічного адміністрування можна запропонувати таке його визначення: публічне адміністрування – це вид публічно-владної діяльності, спрямований на досягнення публічного інтересу шляхом виконання публічно-управлінських, розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та внутрішньо-організаційних заходів суб'єктами публічної адміністрації у межах їхніх повноважень. Це визначення відображає кількісні та якісні властивості публічного адміністрування, а також його мету, принципи, методи та засоби реалізації.

Удосконалення понятійно-категоріального апарату адміністративного права є важливим завданням для розвитку науки адміністративного права. Це завдання має бути системно пов'язано із практикою правозастосування.

Адміністративне судочинство є однією з найважливіших сфер правозастосування в адміністративному праві. У процесі здійснення адміністративного судочинства судді застосовують теоретичні категорії адміністративного права для вирішення конкретних спорів. Тому удосконалення понятійно-категоріального апарату адміністративного права має стати обґрунтованим зображенням вірного застосування теоретичних категорій з урахуванням особливостей сфери публічного адміністрування.

Публічне адміністрування можна класифікувати за різними критеріями. Так, за рівнем управління публічне адміністрування поділяється на державне управління і місцеве самоврядування.

Державне управління – це сфера діяльності органів державної влади, яка спрямована на реалізацію державної політики.

Місьцеве самоврядування – це сфера діяльності органів місцевого самоврядування, яка спрямована на задоволення потреб місцевого населення.

За сферами діяльності публічне адміністрування поділяється на загальне і спеціальне. Загальне публічне адміністрування займається вивченням і розробкою загальних теоретичних основ і методів публічного управління. Спеціальне публічне адміністрування займається вивченням і розробкою методів управління окремими сферами суспільного життя, такими як освіта, медицина, культура, економіка тощо.

За методом управління публічне адміністрування поділяється на традиційне і інноваційне. Традиційне публічне адміністрування характеризується використанням бюрократичних методів управління. Інноваційне публічне адміністрування характеризується використанням інноваційних методів управління, таких як управління за результатами, управління за цілями, управління за компетенціями тощо.

Державне управління є складовою частиною публічного адміністрування. Воно охоплює діяльність органів державної влади, яка спрямована на управління суспільними справами. Публічне адміністрування, крім державного управління, також включає в себе діяльність органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів публічного управління.

Державне управління і місцеве самоврядування мають ряд спільних рис. Обидві сфери діяльності спрямовані на управління суспільними справами, вони використовують схожі методи управління, а також мають спільні цілі. Однак між державним управлінням і місцевим самоврядуванням також існують і відмінності. Державне управління має більш широкі повноваження і відповідальність, ніж місцеве самоврядування. Державне

управління також займається більш важливими сферами суспільного життя, такими як оборона, зовнішня політика, економіка тощо.

Отже, публічне адміністрування є сферою знань і діяльності, яка спрямована на управління суспільними справами за допомогою політичних, адміністративних і правових методів. Воно включає в себе державне управління, місцеве самоврядування, а також діяльність інших суб'єктів публічного управління.

1.2. Вимушена внутрішня міграція як об'єкт публічного адміністрування

Дослідження питання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції є неможливим без виявлення змісту першочергової категорії «міграція», «вимушена міграція» та відповідно «внутрішня міграція». Відповідно на основі вищезазначеного можна буде виокремити особливість зазначеної сфери публічного адміністрування.

Перш за все, розглянемо категорію «міграція».

У відповідності до енциклопедичних джерел, міграція (від лат. *migratio* – перехід, переїзд, переселення, від *migrare* – переходити, переїжджати, переселятися) представляє собою явище «переміщення певного населення через кордони різних територій в межах однієї країни або з однієї країни в іншу з постійною або тривалою зміною місця проживання, або з регулярним поверненням до попереднього місця проживання» [29, с. 26]. Основним маркером визначення міграції населення є саме перетин певних адміністративних меж територій, таких як держави, області, міста та інших [30, с. 56].

У сфері науково-навчальної літератури міграцію розглядають як складне соціальне явище, яке функціонує згідно з внутрішніми об'єктивними законами та важко піддається зовнішньому впливові. Це явище можна розглядати як «хвилеподібну нелінійну функцію, яка прямо залежить від різних факторів,

таких як економічні, політичні, соціальні, демографічні, екологічні тощо, що визначаються певною країною, та впливає на них у зворотньому напрямку» [31, с. 30].

Міграцію розглядають як переміщення населення через кордони або в межах однієї країни (внутрішня міграція) або за її межі (зовнішня міграція) зі зміною місця проживання на тривалий час або з поверненням до попереднього місця проживання на регулярній основі [32, с. 403]. Це розглядається як завершений вид територіального переміщення, який призводить до зміни постійного місця проживання з метою поліпшення умов життя. Окрім того, такі територіальні переміщення, що потребують державного регулювання, реалізують права та особисті інтереси мігрантів і часто призводять до отримання ними нового правового статусу [33, с. 14].

За висновками В.І. Олефіра, термін «міграція» в кінцевому рахунку став універсальним та узагальнюючим поняттям, що в широкому розумінні ідентифікується з терміном «міграційний рух», як його розуміють ряд вчених. Щодо міжнародної чи міждержавної міграції, цей процес включає територіальні (просторові) переміщення людей через державний кордон зі зміною їхнього постійного місця проживання. Це переміщення обумовлене різними факторами, такими як сімейні, економічні, національні, політичні та інші, або зумовлене перебуванням у країні в'їзду. Така міграція може мати тривалий (понад 1 рік), сезонний або тимчасовий характер, а також пов'язана із поїздками на навчання, роботу, лікування, відпочинок та інші мотивації [34, с. 35–36].

Додатково, у національному категоріальному апараті, зокрема, у сфері публічного адміністрування міграційних правовідносин, термін «міграція» використовується для опису переміщення особи з метою зміни місця проживання чи перебування, що супроводжується перетинанням державного кордону (зовнішня міграція) або меж адміністративно-територіальних одиниць України (внутрішня міграція).

У чинному законодавстві України поняття «міграція» використовується як у законодавчих, так і в підзаконних актах, у тому числі програмного характеру. Проте, офіційне визначення цього поняття чинне законодавство не містить.

Так, у проекті Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» поняття «міграція» використовується без визначення. У статті 1 проекту Закону зазначено, що «міграційні процеси – це сукупність явищ і процесів, пов’язаних із зміною місця проживання або громадянства особи» [35].

У підзаконних актах, зокрема у постановах Кабінету Міністрів України поняття «міграція» також використовується без визначення.

Така відсутність офіційного визначення поняття «міграція» у чинному законодавстві України ускладнює його наукове дослідження та практичне застосування.

Для уникнення неоднозначності та забезпечення єдиного підходу до розуміння цього поняття, доцільно внести зміни до чинного законодавства України, зокрема до Закону, та визначити поняття «міграція» як переміщення особи з однієї території на іншу з метою постійного або тимчасового проживання або зміни громадянства. Таке визначення буде відповідати усталеним науковим підходам до розуміння цього поняття та забезпечить його практичне застосування у сфері міграції.

У чинному законодавстві використовується термін «міграція» для характеристики сфери виконання повноважень центральних органів виконавчої влади, зокрема, Міністерства внутрішніх справ (МВС) та Державної міграційної служби (ДМС) України. Згідно з чинним законодавством, МВС є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [36] (абз. 6 п. 1

Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878).

У той же час, згідно із законодавством, ДМС України є «центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [37] (п. 1 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360) [38, с. 662].

З метою регулювання сфери трудової міграції, чинне законодавство використовує поняття «трудова міграція», присвоюючи Міністерству економіки України статус головного органу у системі центральних органів виконавчої влади. Цей орган не лише формує, а й реалізує державну політику в галузі трудової міграції, згідно з абзацом 5 пункту 1 Положення про Міністерство економіки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [39].

Також, для визначення основних завдань інших суб'єктів, зокрема, Державної служби зайнятості, чинне законодавство визначає основні завдання останньої, серед яких реалізація державної політики у галузі трудової міграції, згідно з підпунктом 1 пункту 1 розділу II Положення про Державну службу зайнятості. Це визначено наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663 [40].

У чинному законодавстві України зустрічаються випадки використання поняття «міграція» для позначення окремої сфери публічного адміністрування [41]. Зокрема, з метою узагальнення та встановлення вартості виокремлюються адміністративні послуги у сфері міграції, до яких належать послуги для громадян України (оформлення та обмін паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон), для осіб без громадянства (оформлення та обмін посвідчення особи без

громадянства для виїзду за кордон), для біженців (оформлення та обмін посвідчення біженця), осіб, які потребують додаткового захисту (оформлення та обмін посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, оформлення та обмін проїзного документа).

Відповідно адміністративні послуги у сфері міграції можна визначити як послуги, що надаються органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, іншим суб'єктам владних повноважень відповідно до їх компетенції у сфері міграції.

Використання поняття «міграція» у цьому контексті дозволяє систематизувати адміністративні послуги, пов'язані з міграцією населення, та забезпечити їх ефективне надання.

У міжнародному праві, як і в національному, поняття «міграція» використовується без визначення. Це можна пояснити тим, що міграція є складним соціально-економічним феноменом, який важко піддається однозначному визначенню.

У міжнародних актах, двох- та багатосторонніх угодах, деклараціях і договорах, поняття «міграція» зазвичай вживається в широкому сенсі, як сукупність явищ і процесів, пов'язаних із зміною місця проживання або громадянства особи.

У деяких міжнародних актах, зокрема в Конвенції ООН про статус біженців від 28 липня 1951 року, міститься визначення окремих видів міграції. Так, імміграція визначається як в'їзд іноземця до певної країни на постійне або тимчасове проживання.

В Україні, як і в багатьох інших країнах, законодавство не містить визначення поняття «міграція». Проте, на основі аналізу чинного законодавства можна виділити такі види міграції:

імміграція – в'їзд іноземця до певної країни на постійне або тимчасове проживання;

еміграція – виїзд громадянина з певної країни на постійне або тимчасове проживання;

реєміграція – повернення громадянина до країни свого громадянства;
цивільна міграція – зміна місця проживання особи в межах однієї держави;

трудова міграція – переміщення особи з однієї країни до іншої з метою працевлаштування;

студентська міграція – переміщення особи з однієї країни до іншої з метою навчання;

сімейна міграція – переміщення особи з однієї країни до іншої з метою возз'єднання сім'ї.

Однак, при розгляді прикладів використання терміну «міграція» для охарактеризування сфери виконання повноважень центральних органів виконавчої влади, передбачається, що міграція охоплює як імміграцію, так і еміграцію, які також можна вважати видами міграції, передбаченими законодавством.

Імміграція (лат. *immigratio*, від *immigro* – вселяюся) визначається як в'їзд іноземців до конкретної країни на постійне або тимчасове проживання, ініційований різними причинами, такими як економічні, політичні, етнічні, релігійні тощо [42].

У чинному законодавстві, зокрема, в частині 1 статті 1 Закону України «Про імміграцію», імміграція визначається як прибуття в Україну чи залишення в Україні в установленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання [43]. Отже, імміграція охоплює дві категорії осіб – іноземців та осіб без громадянства, які прибувають в Україну (чи залишаються в Україні) на постійне проживання. Причини їхнього прибуття чи залишення в Україні не визначаються законодавством як суттєві ознаки імміграції та, отже, не є визначальними.

Еміграція, походячи від латинського *emigratio* – виселення, переселення, визначається як «вимушене або добровільне переселення корінних мешканців з Батьківщини до іншої країни на постійне проживання

чи на деякий час з політичних, соціальних, економічних, релігійних та інших причин» [44].

В чинному законодавстві відсутнє офіційне визначення терміну «еміграція». Узагальнюючи зазначене загальне визначення, під «еміграцією» щодо Української держави можна розуміти переміщення (переїзд, вибуття) громадян України за межі країни відповідно до встановленого законодавством порядку на постійне проживання. Це переміщення здійснюється відповідно до встановленого законодавством порядку, який передбачає наявність підстав для еміграції, а також отримання відповідних дозволів і документів.

В теорії міграції виділяють інші категорії за різними класифікаційними критеріями. Зокрема, в залежності від напрямку руху розрізняють зовнішню та внутрішню міграцію.

Відповідно до напрямку руху, розрізняють дві форми міграції: зовнішню та внутрішню.

Зовнішня міграція відбувається між різними державами і включає перетин державних кордонів. Цей вид міграції також відомий як міжнародна або міждержавна міграція. Причини зовнішньої міграції різноманітні, включаючи політичні, військові, соціальні, екологічні, економічні, а також інші фактори [45, с. 24].

Причини здійснення зовнішньої міграції визначають темпоральний характер цього процесу, включаючи постійний (особливо через соціальні та економічні мотиви) та тимчасовий (особливо через військові та екологічні обставини). Проте слід відзначити, що використані критерії класифікації застосовуються також до внутрішньої міграції, оскільки із тих же причин може відбуватися і внутрішній рух.

Внутрішня міграція в межах окремої держави і включає перетин меж адміністративно-територіальних одиниць всередині держави. Така міграція може бути мотивована різноманітними факторами, включаючи соціальні, екологічні, військові та економічні. Зазвичай, внутрішня міграція з

економічних причин є поширеною, але надзвичайні обставини, військові конфлікти та природні катастрофи також можуть викликати такий вид переміщення. Залежно від причин, внутрішня міграція може бути постійною (зумовленою, наприклад, економічними чинниками) або тимчасовою (внаслідок військових подій, техногенних або природних катастроф). Ілюстративними прикладами цього типу міграції є переїзд осіб з сільських районів до міст, міжнародна міграція між населеними пунктами країни та інші подібні переміщення.

Внаслідок цього внутрішня міграція реалізується переважно несистематично та неструктуровано, і, як правило, відбувається без чіткої нормативної регламентації, оскільки базується на принципі свободи пересування, що є однією з фундаментальних гарантій фізичних осіб, та зазвичай не піддається державному контролю.

В цьому контексті виникає питання: чи достатньо переміщення через адміністративно-територіальні одиниці, зокрема через населений пункт (село, селище, місто), район чи область, включаючи Автономну Республіку Крим, для визначення як внутрішня міграція? Зрозуміло, що в найзагальнішому розумінні переміщення з будь-якої з цих адміністративно-територіальних одиниць є достатнім для визнання внутрішньої міграції, але необхідно врахувати всі інші ознаки та умови, характерні для цього явища. Цікавою виглядає концепція того, що міграцію в межах адміністративно-територіальних одиниць також можна поділити на внутрішньообласну та міжобласну, внутрішньорайонну та міжрайонну, міжселищну та міжміську тощо [46, с. 40].

Правове регулювання для внутрішньої міграції, як правило, використовується у виняткових випадках. Такі виключення можуть виникнути внаслідок ряду обставин, які провокують внутрішню міграцію, таких як військові конфлікти, техногенні або природні катастрофи тривалого характеру, чи одночасне масове переміщення (виїзд) фізичних осіб, наприклад, у зв'язку із екологічною ситуацією або відсутністю роботи.

Відповідно до законодавства України, місцеві органи влади мають право приймати рішення про надання дозволу на проживання в певній адміністративно-територіальній одиниці. Це дозволяє їм регулювати внутрішню міграцію в інтересах місцевого населення та місцевого господарства.

У відношенні до України такими виключеннями є обставини, що виникли починаючи з 2014 року, і пов'язані із військовою агресією на території окремих районів Донецької та Луганської областей України та їх тимчасовою окупацією, а також проведенням антитерористичної операції (пізніше операції об'єднаних сил) і, починаючи з 24.02.2022 року, - із широкомасштабною військовою агресією проти України.

Зазначені обставини призвели до внутрішньої міграції осіб, які постійно мешкали в цих адміністративно-територіальних одиницях, до інших частин України. Масштаб та кількість таких осіб визначили необхідність окремого правового регулювання їхнього правового статусу та гарантій дотримання їхніх прав, свобод і законних інтересів. З цією метою було доповнено та внесено зміни до законодавства України, зокрема Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [47], а також рядом нормативно-правових актів, включаючи Постанови Кабінету Міністрів України, такі як «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01.10.2014 р. № 509 [109], «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» від 22.09.2016 р. № 646 [49], та «Про призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08.06.2016 р. № 365 [48].

В Україні спостерігаються різноманітні випадки законодавчого врегулювання внутрішньої міграції. Один із прикладів такого правового підходу полягає в спробі законодавців зменшити внутрішню міграцію з українських сіл. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» є однією з

ініціатив, яка передбачає ряд організаційно-економічних і правових заходів для сприяння соціальному розвитку сіл та агропромислового сектору [51].

Цей закон визначає пріоритетні завдання для соціального розвитку сільської місцевості, серед яких зазначається спрямування демографічної політики на зміну міграційних процесів на користь сіл та створення сприятливих умов для природного приросту сільського населення і всебічного розвитку сімей. Закон також передбачає забезпечення проведення демографічної політики з метою зміни міграційних процесів, підвищення народжуваності та розвитку сімей, включаючи впровадження системи пільг.

В додаток до цього законодавства встановлені конкретні заходи, спрямовані на підтримку сільськогосподарських територій та зменшення внутрішньої міграції з сіл.

Визначаються різновиди міграції відповідно до цілей її реалізації. За цим критерієм поділу в чинному законодавстві відзначається невелика кількість видів міграції, і серед них трудова міграція є одним з найрозповсюдженіших. Згідно з пунктом 23 частини 1 статті 1 Закону України «Про зайнятість населення», трудова міграція – це «переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» [52].

З контексту цього положення виділяються такі характеристики трудової міграції: обов'язковість переміщення, оскільки вона передбачає зміну місця постійного проживання; виконання фізичними особами, включаючи громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також біженців та осіб, які потребують додаткового захисту; пов'язаність з перетином кордонів – державного та адміністративно-територіальних одиниць, при цьому немає чіткого визначення рівня таких одиниць; здійснення з певною метою – виконання роботи або пошук роботи.

Позначники або витоки міграції впливають на напрями та масштаби міграційних процесів. В аналізі цих витоків виділяють різноманітні фактори,

що включають економічні, соціальні, демографічні, політичні, етнічні, освітні, морально-психологічні, військові, екологічні та інші, які можуть діяти як каталізатори міграційних процесів [53]. Зазначені фактори визначають корінні причини міграції, формуючи високорівневі підстави для переселення. Фактори міграції виявляються значно глибше, ніж впливові мотиви, оскільки останні представляють собою конкретні, близькі до поверхні причини переміщення чи індивідуальні мотивації, які визнаються суб'єктом [54, с. 106].

Т. Заславська виокремлює фактори міграції у трьох основних групах: ті, які не піддаються прямому втручання (географічне положення території, природні умови та ресурси); ті, які опосередковано піддатні впливу (рівень економічного розвитку та соціальної інфраструктури, етнолінгвістичний склад населення); та ті, які можуть бути моделювані державою (заробітна плата, соціальні виплати та інші фактори) [55]. Ця класифікація враховує різноманітність впливу різних чинників на міграційні процеси, дозволяючи виокремити їхню природну, соціальну та регулюючу динаміку.

Міжнародна організація з міграцій визначає три основні типи міграції за критерієм добровільності: добровільна, примусова (вигнання або виселення) та вимушена.

Добровільна міграція передбачає, що рішення про переміщення приймається індивідом добровільно, внаслідок економічних, сімейних чи психологічних мотивів.

Примусова міграція включає насильницьке переселення осіб державою (депортація), міграцію в межах пенітенціарної системи, а також міграцію, яка контролюється силовими методами.

Вимушена міграція передбачає зміну місця проживання на невизначений термін або назавжди внаслідок воєн, голоду, стихійних лих, переслідувань тощо. Однак у випадку вимушеної міграції мігрант формально зберігає право на вибір, відмінно від примусової [56].

С. Западнюк вносить свій внесок у класифікацію міграційних процесів, розглядаючи їх з різних перспектив. Зокрема, вона виокремлює дві основні категорії в залежності від характеру перетину кордонів: зовнішню та внутрішню міграцію. Внутрішню міграцію авторка концептуалізує як переміщення населення всередині країни, яке може бути як тимчасовим, так і постійним.

Однак, варто відзначити, що С. Западнюк відмовляється від визначення внутрішніх міграцій за критерієм добровільності, а замість цього використовує термін «примусові міграції». Вона об'єднує «вимушені» та «недобровільні міграції» під цим терміном, які характеризуються наявністю елементу примусу, включаючи загрозу життю та існуванню особи через природні або техногенні фактори, воєнні конфлікти та політичне переслідування [57, с. 27].

За її визначенням, «вимушена міграція - це міграція, яка має вимушений, раптовий характер, зумовлений загрозою для життя мігрантів внаслідок стихійних лих, військових дій або переслідувань за політичними причинами, національною ознакою та іншими, має тимчасовий або постійний характер та включає такі категорії мігрантів, як біженці, вимушені переселенці, особи, які шукають притулок» [58, с. 49].

О. Малиновська висловлює твердження, що внутрішні переміщення населення в Україні останнім часом були результатом військових дій на Донбасі та анексії Криму і мають вимушений характер. Вона зауважує, що вимушені міграції, у порівнянні з добровільними, не призводять до покращення матеріального становища та можуть призвести до втрат соціального статусу та руйнування добробуту переселенців [59, с. 9–10].

З іншого боку, В. Олефір не визначає вимушену міграцію як окрему категорію, а включає її до переміщень та переселень населення, які можуть бути сплановані чи виникнути внаслідок стихійних і спонтанних обставин, але з часом набувають організованого та цілеспрямованого характеру [60].

А. Нафіс розглядає вимушене переміщення населення як результат конфліктів із застосуванням насильства, які впливають на внутрішньодержавне та міждержавне середовище [61]. О. Капінус визначає внутрішню вимушену міграцію як «...вимушене територіальне переміщення громадян у межах адміністративно-територіальних одиниць без перетину державного кордону внаслідок збройного конфлікту, екологічної катастрофи тощо» [62, с. 20].

Т. Жванія відзначає, що важливим аспектом аналізу міграційної поведінки населення є спосіб залучення до міграційних процесів, який може бути добровільним, примусовим або вимушеним. Вчений визначає вимушені внутрішні міграції як нову категорію мігрантів – внутрішньо переміщених осіб [30, с. 49–50]. Однак Л. Рибаківський, хоча вважає, що територіальне переміщення населення та міграція населення не є синонімами, пропонує розглядати міграцію та переміщення як схожі поняття [64].

О. Капінус визначає внутрішню вимушену міграцію як «вимушене територіальне переміщення громадян у межах адміністративно-територіальних одиниць без перетину державного кордону внаслідок збройного конфлікту, екологічної катастрофи тощо» [65, с. 20]. З іншого боку, О. Кхасраві (2016 р.) визначає особливості внутрішнього переміщення населення, враховуючи його добровільний чи вимушений характер, внутрішню локалізацію та збереження правового статусу осіб. Його думка підтримує ідею, що внутрішнє переміщення не призводить до зміни юридичного статусу осіб, і визначає необхідність правового регулювання нового місця проживання [66, с. 156–157].

З урахуванням різних підходів, вважається обґрунтованим внутрішню вимушену міграцію може бути визначити як «вимушені переміщення осіб у межах державного кордону з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного й антропогенного характеру» [66, с. 32]. Цей вид міграції, залежно від причин,

відноситься до політичної міграції, оскільки виникає внаслідок зміни політичного режиму та обурення мігранта стосовно безпеки перебування в країні. В обраній класифікації виділяють такі категорії вимушених мігрантів: внутрішньо переміщені особи (ВПО), особи, що шукають притулку, особи з тимчасовим статусом біженця та біженці.

Також доцільним вважається звернення уваги і на причину вимушеної внутрішньої міграції.

У Загальній декларації прав людини сформульовані невід'ємні та фундаментальні права в контексті визначення місця проживання та перебування, а також заборони будь-якого порушення цих прав. Згідно з Декларацією, кожна особа має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, та повертатися в неї; кожна особа має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах та користуватися цим притулком; кожна особа має право на громадянство. Ніхто не може позбавлятися громадянства або права на зміну свого громадянства без обґрунтованих підстав.

Ці критерії щодо забезпечення прав людини і громадянина мають загальне застосування у всіх країнах, але, на жаль, вони не завжди виконуються у періоди економічно-політичної кризи, зокрема в ряді країн.

Причинами, які змушують осіб шукати нове місце проживання, є величезна кількість факторів. Окрім «позитивних» мотивів, таких як економічний мотив, самореалізація та об'єднання сім'ї, що приводять до міграції, існують «негативні» мотиви, такі як примусова мотивація до міграції через порушення фундаментальних прав людини і громадянина. Ці порушення включають право на безпеку для життя і здоров'я, право на охорону здоров'я та медичну допомогу, а також право на свободу совісті і політичних переконань. Особи, які змушені мігрувати, входять в категорію вразливих, оскільки опиняються в умовах, що відрізняються від їх звичайного життя, що призводить до психологічних незручностей під час пристосування до нових обставин.

По-перше, важливо відзначити, що, відмінно від добровільної міграції, за якої соціально-економічне положення особи зазвичай поліпшується, вимушена міграція призводить до значного погіршення цього статусу та часткової або повної втрати благополуччя та раніше отримуваних особою доходів. Термін «вимушеність» означає відсутність позитивного стимулу для переміщення, а також зміну умов проживання, яка робить нормальне функціонування неможливим або створює реальну загрозу безпеці при відсутності можливості стабілізації ситуації [67, с. 122; 68, с. 137].

Визначення терміну та причини вимушеної міграції не є чітко визначеними законодавчо, особливо щодо внутрішньо переміщених осіб та вимушених переселенців. Законодавство не надає чіткого визначення всіх причин такого переміщення. Вважається, що ці терміни є відмінними, і тому вони вимагають окремого визначення у законодавстві, а також визначення причин та механізмів їхнього регулювання, оскільки не кожна вимушена міграція може бути класифікована як примусова міграція.

Проте слід зосередити увагу на порушених правах осіб, що спонукають до вимушеної міграції, яка не завжди передбачена, контрольована та не завжди перетворюється на процес вимушеного переселення. Важливо враховувати, що не кожен вимушений мігрант автоматично набуває статусу внутрішньо переміщеної особи чи вимушено переселеної. Тут також існує відмінність за механізмом переселення та ступенем примусу.

Слід зауважити, що вже у 1994 році Організація Об'єднаних Націй визначила серед ключових причин, які спричиняють міграційні потоки з однієї держави в іншу, такі фактори, як бідність, економічна нерівність, погіршення умов навколишнього природного середовища, порушення прав людини, відсутність миру і безпеки в окремих регіонах світу. Часто лише одна з цих причин може спонукати особу залишити своє місце проживання і здійснити міграцію. За останні десятиліття відзначається зростання кількості таких причин, і точно визначити, яка з них стає найбільш важливою, стає

викликом [69, с. 83]. Важливо підкреслити, що визначені ООН причини міграції є актуальними і сьогодні, особливо щодо внутрішньої міграції.

Досліджуючи явище вимушеної міграції, слід проаналізувати конкретні порушення прав людини та громадянина, що послугують основою для виникнення необхідності у міграції. Одним із таких порушень прав, яке стає каталізатором для здійснення міграційного процесу, є порушення права на безпечне для життя та здоров'я, а також належні, безпечні та здорові умови праці, проживання, навчання та інші життєво важливі аспекти. Це порушення може бути джерелом примусової міграції, коли особа виявляється в обстановці, де її фізичний та психологічний стан піддається загрозі через неприйнятні умови існування.

Один із ілюстративних прикладів порушення права на безпечне для життя довкілля, що призвело до обширної вимушеної міграції, представляє собою події, пов'язані з Чорнобильською катастрофою. Внаслідок цієї трагедії значна кількість осіб була змушена залишити своє місце проживання. Протягом майже 25 років, що пройшли з того часу, згідно з офіційною статистикою, за підтримки держави мігрувало понад 52,2 тисячі сімей або 165 тисяч осіб. З них 91,2 тисяч осіб були евакуйовані у 1986 році, а понад 74 тисячі стали переселенцями з зони 2–4 [70, с. 7].

Наступним проявом порушення прав, який може привести до вимушеної міграції, є у визначених випадках примусова депортація. Вважаємо, що це є найвищим ступенем порушення прав людини і громадянина, оскільки це може виявитися проявом приниження гідності особи через її політичні, релігійні переконання або належність до певного громадянства. У нашому суспільстві існує численні приклади таких порушень прав, історія яких включає історичні випадки в Україні і сучасні події (зокрема в Автономній Республіці Крим та інших тимчасово окупованих територіях).

Слід констатувати, що питання вимушеної як внутрішньої так і зовнішньої міграції має не лише кількісний, але й часовий аспект. В сучасний

момент Україна стикається із найвищим рівнем внутрішньо переміщених осіб в Європі з часів завершення Другої світової війни.

Наступним етапом вимушеної міграції на території України став період агресії, яка триває донині. Особи, що стають вимушеними мігрантами, переживають порушення прав на свободу політичних переконань та політичної думки, зокрема особи, які проживають у східних областях та Автономній Республіці Крим. Це порушення виявляється у визнанні цих територій українськими та необхідності підпорядковуватись виключно органам державної влади України. Саме ці порушення прав викликають значну кількість осіб, які вимушені мігрувати.

Порушення цих прав є ключовим чинником, що приводить значну кількість осіб до вимушеної міграції. Ситуація, що складається на територіях, які зазнають антитерористичної операції в Україні та в інших країнах, перебуваючи у стані війни, також порушує права осіб на безпечні умови проживання та належну охорону здоров'я. Це становить ще одну «негативну» підставу для вимушеної міграції.

Необхідно зробити висновки, що в умовах сучасного світу, зазначеної вимушеною міграцією, кожна сучасна держава повинна виявити рішучість та визначеність у розробці ефективних механізмів вирішення цих проблем. Важливо, щоб кожна держава встановила не лише механізми прийняття та впливу, але й розглянула найближчі перспективи для осіб, які пережили примусове внутрішнє переміщення, вимушену міграцію та переселення.

Актуальною проблемою стає знаходження оптимального балансу між стратегіями адаптації до умов виживання та встановленням індивідуальних цілей для повноцінної участі у суспільстві. Кожна держава повинна, крім заяв щодо прав людини та громадянина, активно сприяти співпраці з іншими країнами та громадськими організаціями, спрямовуючи зусилля на запобігання ситуацій, що можуть призводити до порушень прав людини та громадянина та подальшої вимушеної міграції.

1.3. Правове регулювання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції

Національний стан нормативного регулювання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції характеризується відсутністю систематизації, що призводить до розподілу цих питань між різними нормативними актами, які мають різний юридичний статус.

Зазвичай такі нормативні положення стосуються загальних аспектів реалізації міграційної політики та змістовної складової міграції на внутрішньому рівні або конкретизують окремі аспекти публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції. Це обумовлює необхідність докладного аналізу нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції, розглядаючи їх поділ на три ключові групи: загальні питання міграції; аспекти інституційного забезпечення міграції; регулювання внутрішньої міграції.

Конституція України, визначаючи свою основну роль як Основний Закон, усіма своїми положеннями встановлює різноманітні принципи та напрямки, що вимагають докладного аналізу та характеристики, особливо в контексті питань публічного адміністрування у сфері міграції. Серед загальних питань міграції виділяються дві основні групи фундаментальних норм:

а) норми, що формують принципи публічного адміністрування у сфері міграції (так, ст. 21, яка закріплює принцип рівності та свободи для всіх людей; ч. 3 ст. 25, яка забезпечує піклування та захист громадян, які перебувають за межами країни; ст. 33, що гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання та право вільно залишати територію України, за винятком законодавчих обмежень);

б) норми, що прямо регламентують відносини, пов'язані із міграційними процесами (так, п. 10 ч. 1 ст. 92, який передбачає визначення засад

регулювання демографічних та міграційних процесів законами України, чи п. 8 ч. 2 ст. 92, що встановлює порядок утворення та функціонування спеціальних зон з відмінним економічним або міграційним режимом) [71].

Конституція України закріплює право на свободу пересування для всіх, хто перебуває на її території на законних підставах. Це право належить усім фізичним особам, незалежно від їх громадянства чи інших ознак.

Стаття 33 Конституції України визначає, що право на свободу пересування включає в себе право на в'їзд і виїзд з території України, а також право вільного пересування в межах території України та обрання місця проживання.

Рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 було встановлено, що право на свободу пересування і вибір місця проживання не є абсолютним і може бути обмежено, але виключно законом.

Конституція України передбачає, що обмеження свободи пересування і вибору місця проживання фізичних осіб може бути обумовлено воєнним та/або надзвичайним станами. Крім цього, до таких обставин слід зарахувати: спалах епідемій чи епізоотій в окремих місцевостях, загрозу з боку стихійних природних явищ (повінь, землетрус) тощо.

Таким чином, Конституція України є основою правового регулювання внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів в Україні. Вона закріплює право на свободу пересування для всіх фізичних осіб, незалежно від їх громадянства чи інших ознак. Це право може бути обмежено, але виключно законом.

Допускається обмеження свободи пересування, вибору місця проживання та права вільно залишати територію країни визнається міжнародним правом. Так, стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року передбачає принцип, згідно з яким «реалізація права на свободу пересування і вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, враховуючи свою власну, не може підлягати обмеженням, за винятком тих, що передбачені законом, і є

обов'язковими в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, охорони здоров'я або моралі чи для захисту прав і свобод інших осіб» [72].

Право на вільне пересування, охарактеризоване в зазначеному контексті, тісно пов'язане з положеннями частини 2 статті 25 Конституції України, які визначають обов'язок держави забезпечувати піклування та захист своїх громадян, перебуваючи за її межами. Надання державою піклування про своїх громадян за кордоном становить важливий аспект її зовнішньополітичної стратегії. Ця концепція визнається аксіоматичною, оскільки громадянство передбачає збереження політико-правового зв'язку між державою та громадянином, незалежно від його місця перебування [73]. Конституційно-правове забезпечення громадян України за кордоном має своїм основоположенням статтю 3 Конституції, яка визнає життя, здоров'я, честь та гідність людини, а також її недоторканність та безпеку, найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини та їх гарантії визначають спрямованість та зміст діяльності держави, яка має головний обов'язок утвердження та забезпечення прав людини.

Окрім вже названих, у чинній Конституції України існують інші положення, які мають значення у міграційній політиці. Реалізація або дотримання кожного з цих положень впливає на правове регулювання міграційних процесів державою. Слід розглянути їх із точки зору «міграційного змісту». Найбільше положень стосується громадянства, зокрема стаття 4, яка визначає: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом» [74]. Включення цієї статті у розгляд можна пояснити тим, що зміст набуття та втрати громадянства пов'язаний із свободою переміщення, що мається на увазі для громадян України та інших країн, а також міжнародними зобов'язаннями нашої держави в галузі гуманітарного права.

Важливим є той факт, що «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права» (1966) стверджує право кожної дитини на набуття громадянства (пункт 3 статті 24) [75], не звертаючи увагу на інші категорії громадян.

Суттєвим є також комплекс норм статті 25 Конституції України, в яких зазначено, що «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами». Підстави для виходу особи з громадянства закріплено в статті 18 Закону України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. № 2235-III [76], а також у численних міждержавних угодах, укладених Україною.

Відповідно до пункту 2 статті 25 Конституції України, громадянин України не може бути вигнаний за межі країни. У світлі висловленого українськими правниками це позначає, що «держава та її урядовці не можуть приймати рішень про вигнання чи заборону перебування громадян України на своїй території з політичних чи будь-яких інших мотивів. Українська держава не має права примусово вигнати громадянина або заборонити йому повертатися на свою територію. Недопустимими вважаються будь-які неправомірні дії або тиск (фізичний, психологічний, у вигляді загроз чи інших форм тиску), спрямовані на змусити громадянина залишити межі України» [77, с. 175].

Міграційна політика представляє собою ключовий аспект державної етнонаціональної стратегії, засади якої закріплені у статті 11 Конституції України: «Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, збереженню її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України». Ключове завдання, визначене у статті 12, полягає в тому, що «Україна забезпечує задоволення національно-

культурних і мовних потреб українців, які проживають за кордоном». Держава вже успішно впроваджує подібні стратегії, і її досвід є значущим.

Особливу увагу заслуговують положення статті 92 Конституції України, які проголошують, що упорядкування ключових суспільних відносин здійснюється виключно актами вищої юридичної сили – законами. Згідно з пунктом 10 частини 1 цієї статті до цих законів належать принципи регулювання демографічних та міграційних процесів, а пункт 8 частини 2 визначає поняття «міграційного режиму», що відрізняється від загального та застосовується виключно у спеціальних зонах.

Це правило встановлює юридичну основу для подальшого правового регулювання різноманітних внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів, включаючи функціонування системи органів публічної влади у сфері міграції, забезпечення ефективного механізму впровадження міжнародних правових стандартів для реалізації прав та свобод мігрантів на законних підставах на території України, встановлення правових стандартів соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, і зміцнення національної безпеки та захисту національних інтересів у сфері міграції, включаючи захист українського ринку праці. Покладенням на ці закони також є «запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідація їх наслідків; подолання негативних наслідків неконтрольованих міграційних процесів та забезпечення сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни» [78, с. 79].

Щодо юридичного врегулювання міграції за нормами міжнародного права, важливо відзначити, що це полягає в законодавчому закріпленні конкретних правил, стандартів та вимог міграційної політики. Ці міжнародні нормативно-правові акти, залежно від території їхнього застосування, можна розподілити на дві категорії: а) акти загального рівня, такі як Загальна декларація прав людини, Європейська соціальна хартія і положення міжнародного звичаєвого права, що стосуються міграції, надання притулку

біженцям, соціального забезпечення трудових мігрантів тощо; б) акти регіонального рівня, які покладають на держави-учасниці конкретні зобов'язання, що мають альтернативний (вибірковий) характер (тобто держави можуть на власний розсуд вибирати приписи, які стануть для них обов'язковими), проте все ж забезпечують на нормативному рівні найбільш прийнятні шляхи вирішення місцевих міграційних проблем відповідної держави.

На листопад 2023 року в Україні у сфері міграційної політики було прийнято понад 400 нормативно-правових актів, у яких використовується термін «міграція». Загалом кількість актів, що містять конкретні норми з правового регулювання державної міграційної політики, оцінюється приблизно в тисячу, включаючи як законодавчі, так і підзаконні акти. Ґрунтовний аналіз їх змісту та результатів застосування вказує на те, що не всі з них досягли поставленої мети – якісного нормування міграційних процесів у державі.

Всі нормативно-правові акти, що регулюють державну міграційну політику, згідно із загальноприйнятою у правовій науці класифікацією, поділяються на закони та підзаконні акти. Між ними знаходяться закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України та інші нормативні акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних (в умовах воєнного стану – військових) адміністрацій, органів місцевого самоврядування тощо. Цей обсяг нормативно-правових актів кількісно та за видами обумовлений потребами та особливостями регулювання державної міграційної політики, а також викликами, які виникли в умовах воєнного конфлікту, що тривав з 2014 по 2023 роки, та завданнями, пов'язаними з європейською інтеграцією України.

Підкреслюємо, що в Україні досі не було прийнято основний Закон України «Про державну міграційну політику» через відсутність рішучого парламентського рішення, хоча необхідність у його прийнятті є очевидною.

Багаторазові спроби українського парламенту впровадити такий правовий акт завершилися невдачею. До причин цього стану ми звернемо увагу, аналізуючи перспективи модернізації міграційного законодавства. Однак важливо зауважити, що відсутність цього закону не означає, що міграційна сфера законодавчо не регулюється.

Аналізуючи законотворчу діяльність Верховної Ради України, можна констатувати, що вже в перші роки відновлення незалежної України було прийнято ряд законодавчих актів, а також на їхній основі були розроблені підзаконні нормативно-правові акти. Ці документи визначають загальні рамки міграційної політики країни та визначають конкретні заходи для її впровадження.

Тим не менше, відсутність відповідного Закону не перекладається на відсутність правового регулювання в сфері міграції. Аналіз законотворчої діяльності Верховної Ради України вказує на те, що вже в початкові роки незалежності України приймалися законодавчі акти та відповідні підзаконні нормативно-правові акти, що визначали загальні рамки міграційної політики та конкретні заходи її реалізації.

Ці спеціальні закони України, які регламентують різні аспекти правовідносин у міграційній сфері, були прийняті на різних етапах розвитку держави. Зокрема, важливими є: «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 р. № 3857-XII [79]; «Про біженців» від 24.12.1993 р. № 3818-XII [80]; «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. № 2235-III; «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. № 1382-IV [81]; «Про імміграцію» від 07.06.2001 р. № 2491-III; «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. № 3671-VI; «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI [82]; «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI; «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. №

5492-VI [83]; «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. № 1207-VII [84].

Щодо понятійної чіткості та уніфікації у сфері міграції на рівні законодавства, слід відзначити значні прогалини, оскільки законодавець, використовуючи терміни «міграція», «міграційна політика», «міграційні процеси», не надає їм чіткої та легальної дефініції. Єдиним винятком є терміни «імміграція», «трудова міграція» та «зовнішня трудова міграція».

Наприклад, Законом України «Про зайнятість населення» надається визначення трудової міграції, розглядаючи її як «переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» (п. 23 ч. 1 ст. 1) [85].

Організаційно-правові основи управління зовнішньою трудовою міграцією визначені Законом України «Про зовнішню трудову міграцію». Згідно з пунктом 2 частини 1 статті 1, зовнішня трудова міграція розглядається як переміщення громадян України з перетинанням державного кордону з метою оплачуваної діяльності в країні перебування.

Статтею 5 цього закону визначаються пріоритетні напрямки державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції як важливої складової загальної міграційної політики. Серед таких напрямків визначаються: забезпечення ефективного державного регулювання зовнішньої трудової міграції; сприяння співробітництву з органами публічної влади іноземних держав, включаючи міжнародні організації; протидія незаконній зовнішній трудовій міграції; підвищення інституційної здатності закордонних дипломатичних представництв України у справах надання повноцінної допомоги зовнішнім трудовим мігрантам (емігрантам) на території країни їх перебування тощо [86].

Визначення умов і порядку імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україну є предметом законодавчого регулювання, зокрема,

Законом України «Про імміграцію» [87]. У контексті цього закону, важливими для дослідження міграційних питань в Україні є такі аспекти: імміграція визначається як «прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання» (ст. 1); особливості отримання дозволу на імміграцію, зокрема, вміст заяви та порядок подання (ст. 9); підстави для відмови у наданні дозволу на імміграцію (ст. 10). Вищезазначені положення доповнюються ст. 4, яка визначає квотування імміграції Кабінетом Міністрів України, включаючи десять груп осіб, що входять до квоти, та шість груп осіб, які можуть отримати дозвіл на імміграцію поза квотою; також регулюється скасування дозволу на імміграцію, що означає втрату права особою на законне перебування в Україні (ст. 13).

Правові засади трудових відносин емігрантів та іммігрантів, зокрема в аспекті визначення норм законодавства та визначення їхнього джерела, містяться в Законі України «Про міжнародне приватне право» [88]. У загальному контексті, норми щодо трудових відносин підлягають регулюванню законодавством країни проживання, за винятком двох обставин: по-перше, у випадку працевлаштування в закордонних дипломатичних установах або представництвах міжнародних організацій (за відсутності інших визначень у міжнародних договорах); по-друге, при укладенні трудового договору із роботодавцем щодо виконання конкретних видів робіт (згідно зі статтями 53–54).

Необхідною передумовою установаження правової держави вважається виділення основних стратегічних напрямів її міграційної політики, які об'єднують комплекс заходів у сфері публічного адміністрування, охоплюючи процес прийняття рішень, що юридично регулюються та контролюються представницькою владою, спрямовані на упорядкування міграційних процесів [89, с. 46]. Положення Концепції державної міграційної політики України (затвердженої Указом Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011) є програмним актом, що має на меті визначення стратегічних

пріоритетів, основних завдань у галузі міграційної політики, удосконалення законодавчого та інституціонального базису, а також розробку механізмів реалізації цих завдань відповідно до міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини.

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року (затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р) є ще одним стратегічним документом для ефективної та результативної реалізації державної політики у сфері міграції є [90]. Цей стратегічний документ не лише визначає напрями розвитку державної міграційної політики, але також уточнює основні шляхи її впровадження. Систематичне виконання завдань і заходів, передбачених стратегією, передбачає досягнення проміжних та кінцевих цілей у сфері міграції (імміграції та еміграції), враховуючи національне законодавство та дотримання міжнародних норм і стандартів.

Механізм втілення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року передбачає затвердження поточних та середньострокових планів. Наприклад, План заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації вказаної Стратегії було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 р. [91]. Виконавцями цього плану, зокрема Державною міграційною службою України, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством закордонних справ, Державною прикордонною службою та іншими зацікавленими органами, реалізувалися 46 різноманітних одноразових, багаторазових та постійних заходів.

Повноваження органів державної виконавчої влади на всіх рівнях регулюються окремими законами, визначаючи їх правовий статус та функції. Кабінету Міністрів України надано статус та завдання Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [92]. Центральні органи виконавчої влади, що включають міністерства, служби, інспекції, агентства та комісії, мають визначені завдання та функції за Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [93]. Закон України «Про місцеві

державні адміністрації» регулює питання функціонування місцевого самоврядування та визначає повноваження місцевих державних адміністрацій [94].

В системі уповноважених органів державної влади, що відповідають за притягнення до відповідальності за порушення міграційного законодавства, встановлено Кодексом України про адміністративні правопорушення [95]. Згідно зі статтею 222² цього Кодексу, Державна міграційна служба України виконує функції уповноваженого органу з реалізації державної політики у сферах міграції, включаючи імміграцію та еміграцію, та протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянству та реєстрації фізичних осіб.

Правовий статус Державної міграційної служби України визначається Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України [96]. Це обґрунтовується широким спектром повноважень, які надаються цьому центральному органу виконавчої влади, спрямованим на реалізацію державної політики у сфері міграції.

Вирішення питань щодо юридичного забезпечення державної міграційної політики вимагає уваги до значної кількості нормативних актів, що належать до різних галузей права, таких як адміністративне, трудове, фінансове, цивільне, цивільно-процесуальне, кримінальне та кримінально-процесуальне право України. Законодавець вніс окремі положення, які непосредствено стосуються регулювання міграційних правовідносин, в численні інші нормативні акти України. Кожен із цих законів України є предметом окремого вивчення, оскільки їх положення використовуються при аналізі конкретних проблем правового регулювання міграційних процесів та реалізації відповідної практики.

Визначено відповідальність за порушення міграційного законодавства в Кримінальному кодексі України від 05.04.2001 р. № 2341-III [97], Кодексі України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X, а також особливості провадження справ, пов'язаних із зазначеними злочинами, у цій сфері – в Кримінальному процесуальному кодексі України [98] та

Кодексі адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Подальший аналіз норм та положень цих кодексів можна досліджувати на підставі практики їхнього застосування.

Слід окремо звернути увагу на нормативне закріплення статусу внутрішньої переміщених осіб. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає ряд ключових аспектів:

1) Установлено конкретне розуміння терміну «внутрішньо переміщена особа» (згідно зі статтею 1).

2) Передбачено гарантії щодо захисту прав та свобод цієї категорії осіб (відповідно до статей 2-3), а також забезпечено можливість отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України або мають інший спеціальний статус, що підтверджує їх правосуб'єктність.

3) Виділено основні права внутрішньо переміщених осіб, такі як право на працю, пенсійне забезпечення, участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні, отримання соціальних послуг, доступ до освіти (згідно зі статтею 7), а також їхнє виборче право (стаття 8) та інші права (стаття 9) [99].

Підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на регулювання окремих аспектів міграційних процесів, прийняті органами центральної виконавчої влади, зокрема Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Міністерством оборони України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством економіки України, Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством цифрової трансформації України, Міністерством фінансів України, Міністерством юстиції України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, а також Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Національною поліцією України, окремими державними і національними службами і агентствами, включаючи спецслужби. Деякі з цих актів використані у даному

дослідженні, проте системний аналіз їх обсягу визначається як перспективний напрямок для подальших досліджень міграційних процесів.

Особливу групу недостатньо вивчених документів формують акти органів місцевої виконавчої влади, такі як розпорядження голів місцевих державних (в умовах війни – військових) адміністрацій, та органів місцевого самоврядування, такі як рішення місцевих рад та їх виконавчих органів, з питань міграції, а також документи їх структурних підрозділів, таких як управління (відділи) у справах національностей та міграції. Ці документи повинні бути предметом окремого дослідження, зокрема вимагаючи уніфікації норм щодо впорядкування питань внутрішньої міграції^Б зокрема ВПО, в Статутах територіальних громад.

Аналіз частини статутів свідчить про непослідовність таких норм, іноді їх випадковість та невідповідність не лише чинному законодавству, але й принципам територіальної демократії, що ускладнює їх практичне використання.

Таким чином, державна міграційна політика України формується виключно за допомогою законів України та великої кількості різноманітних нормативно-правових актів на різних рівнях. Сучасне законодавство відрізняється системністю та цілісністю, створюючи правову базу для реалізації державної міграційної політики, хоча й потребує певних модифікацій.

Підбиваючи підсумки дослідження у даному розділі, вважаємо за належне визначити, що юридичні керівні засади публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції в Україні закріплюються значною кількістю національних та міжнародних законів. Ці акти визначають особливості різних категорій мігрантів та регламентують специфіку реалізації ними окремих правомочностей.

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції

Дослідження особливостей публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції зумовлює першочергово необхідність визначення особливостей організаційних засад цієї діяльності.

Розподіл органів виконавчої влади визначається, зокрема, за характером їх компетенції, яка належить до сфери міграційної політики загалом та забезпечення політики щодо внутрішньо-переміщених осіб зокрема. У рамках цього магістерського дослідження виокремлюються два основних види органів виконавчої влади:

1) Органи загальної компетенції, які мають повноваження здійснювати публічне адміністрування на загальнодержавному рівні у всіх або більшості сфер суспільного життя. До цієї категорії входять Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Останні уповноважені вирішувати загальні питання щодо формування та реалізації міграційної політики, а також керувати підвідомчими та підконтрольними їм органами галузевої чи міжгалузевої компетенції, забезпечуючи координацію з іншими суб'єктами у цій сфері.

2) Органи спеціальної компетенції, які фокусуються на діяльності у межах конкретного напрямку, спрямованого на забезпечення міграційної політики. Прикладом таких органів є Державна міграційна служба України, що відповідає за реалізацію державної політики у сфері міграції, включаючи вимушену внутрішню міграцію.

Кабінет Міністрів України очолює систему вповноважених органів виконавчої влади, відповідальних за забезпечення політики публічного

адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції, є інтегрованою структурою. Від цього вищого органу виконавчої влади залежить формування та впровадження державної політики в сфері міграції. Згідно зі статтею 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України виконує наступні завдання:

а) Здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, що охоплює фінансовий, трудовий, соціальний, освітній, науковий та культурний напрямки. У контексті міграційної сфери це передбачає акцент на регулюванні не лише вхідних, але й вихідних потоків, орієнтованих на врегулювання еміграційних процесів.

б) Реалізація стратегічного напрямку держави на отримання повноправного членства в Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі, що передбачає дотримання міжнародних стандартів у формуванні та реалізації міграційної політики.

в) Забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що включає забезпечення правосуб'єктності всіх осіб на території держави, незалежно від їх громадянства.

г) Вжиття заходів щодо обороноздатності та національної безпеки, громадського порядку та боротьби зі злочинністю, що включає протидію нелегальній міграції.

д) Спрямування та координація діяльності міністерств та інших органів виконавчої влади.

Зазначені конституційні повноваження Кабінету Міністрів України знаходять своє подальше відтінення та уточнення в Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

У той же час, слід підкреслити, що згідно з цим Законом повноваження Кабінету Міністрів України у сфері міграції загалом та вимушеної внутрішньої міграції зокрема не є деталізованими. Такий підхід виглядає доцільним з погляду віднесення цього органу до органів виконавчої влади загальної компетенції.

Згідно зі статтею 20, Кабінет Міністрів України забезпечує виконання державної політики з регулювання міграційних процесів, що обґрунтовано з урахуванням всіх аспектів державної міграційної політики, включаючи питання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції. Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції приймає постанови та розпорядження, які є обов'язковими для виконання.

В сфері міграції такі акти спрямовані на: деталізацію нормативно-правових актів у сфері міграційних процесів, а також їх удосконалення з урахуванням міжнародних стандартів, принципів та норм; розробку та реалізацію програм з питань міграції, включаючи соціально-економічний аспект, як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях; координацію заходів, спрямованих на інтеграцію іммігрантів (іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України; біженців) в українське суспільство; встановлення порядку набуття адміністративно-правового статусу окремими видами мігрантів.

Особливий аспект роботи Кабінету Міністрів України полягає у веденні переговорів із заключення двосторонніх міжнародних договорів, спрямованих на захист прав мігрантів, включаючи іммігрантів та емігрантів, а також на протидію та запобігання нелегальній міграції, торгівлі людьми, реадмісії та інші аспекти. Виконання цих повноважень має на меті сприяти активізації співпраці та взаємодії між урядами іноземних країн, а також міжнародними та громадськими неурядовими організаціями.

Особливості взаємодії Кабінету Міністрів України із центральними органами виконавчої влади в сфері міграції, яким відведено повноваження з реалізації державної міграційної політики у певних напрямках, проявляються у наступному: КМУ, через відповідних міністрів, що відповідають за міграційні питання (МЗС, Мінреінтеграції, Мінекономіки, Мінсоцполітики), координує та направляє їхню діяльність; здійснює контрольно-наглядові повноваження за діяльністю ЦОВВ, оцінюючи виконання законодавства у сфері міграції та при необхідності скасовує акти цього органу. Такі ЦОВВ

відповідно є підзвітними та підконтрольними КМУ, що визначається організаційною залежністю вищого рівня влади від органу нижчого рівня.

Ключовим центральним органом виконавчої влади в сфері вимушеної внутрішньої міграції є Міністерство реінтеграції та тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції) грає ключову роль у визначенні статусу громадян України, які стали внутрішньо переміщеними особами. Цей статус приписується тим особам, які залишили своє місце проживання через тимчасову окупацію території або для уникнення наслідків збройного конфлікту, тим самим виїхавши за кордон (емігрувавши).

Мінреінтеграції, в свою чергу, як виконавчий орган, визначає і реалізує політику у сфері міграційних процесів. В основі цієї політики лежить сприяння реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, а також створення умов для добровільного повернення їх до покинутого місця проживання або інтеграції у новому місці проживання [100].

Гарантування прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, що утворюють особливу категорію мігрантів, визначається комплексним виконанням наступних завдань:

1. Забезпечення дотримання міжнародного гуманітарного права на всій території України, спрямоване на захист осіб, що опинилися у складних умовах збройного конфлікту.

2. Координація надання гуманітарної допомоги цивільному населенню під час збройного конфлікту, що включає в себе організацію та реалізацію заходів забезпечення життєво важливих потреб внутрішньо переміщених осіб.

3. Сприяння реалізації різноманітних прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, а також прилеглих до неї територіях. Це включає національно-культурні, мовні та освітні потреби.

Міністерство реінтеграції та тимчасово окупованих територій, для здійснення захисту та відновлення прав внутрішньо переміщених осіб, збирає та систематизує інформацію про порушення їхніх прав, включаючи випадки позбавлення особистої свободи через дії збройних формувань агресора,

окупаційної адміністрації та/або державних органів на тимчасово окупованій території.

Крім того, Мінреінтеграції має повноваження щодо іноземних мігрантів та осіб без громадянства, які прибувають до України як трудові іммігранти, за допомогою видачі посвідок на тимчасове проживання. Це стосується осіб, які приїжджають у країну для роботи кореспондентами чи представниками Медіа.

Центр організації та виконання важливих завдань у сфері міграції, відповідальний за реалізацію державної політики на кількох напрямках, представлений Міністерством внутрішніх справ України (МВС). Основні напрямки діяльності включають:

Забезпечення правосуб'єктності мігрантів, що втілюється в рамках захисту прав і свобод особи, суспільства та держави. Це також включає боротьбу зі злочинністю, збереження громадської безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг.

Регулювання міграційних потоків, що здійснюється через захист державного кордону та відстоювання суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Протидія нелегальній міграції, важлива складова міграційної політики, що реалізується МВС як у відношенні імміграції, так і еміграції. Це включає запобігання та протидію незаконній міграції, громадянству, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, що визначені законодавством [101].

Слід відзначити, що надані повноваження для формування та реалізації державної політики у сфері міграції є загальними, проте центральний органта виконавчої влади, який взаємодіє та координує свою діяльність через Міністра внутрішніх справ України, тобто Національну поліцію України, ДМС України та Держприкордонслужбу. Зрозуміло, що для успішної боротьби з нелегальною міграцією важливо посилити співпрацю між відповідальними органами державної влади в даній області.

Ключовим структурним органом в сфері формування та втілення міграційної стратегії є Державна Міграційна Служба України (ДМС). Важливо відзначити, що цей орган виконавчої влади, хоч і молодий, заснований Указом Президента України від 9 грудня 2010 року за № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [102]. ДМС визначено «здійснювати функції з реалізації державної політики у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у питаннях міграції в рамках законодавства про біженців».

Цей орган визнаний центральним управлінським органом, який підпорядковується і координує свою діяльність через урядових представників у складі Кабінету Міністрів України. Визначаючи й реалізуючи стратегічні напрямки державної політики у сфері міграції, ДМС виконує важливу роль у формуванні та здійсненні стратегічних завдань у цьому ключовому напрямку.

Зазначеним Положенням конкретизовані основні завдання, які Державна Міграційна Служба України (ДМС) зобов'язана виконувати. Повний перелік цих завдань визначено як:

1. Реалізація державної політики у сферах міграції, охоплюючи імміграцію та еміграцію, і включаючи протидію нелегальній (незаконній) міграції, а також керування питаннями громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів.

2. Представлення Міністру внутрішніх справ пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції, охоплюючи імміграцію та еміграцію, а також включаючи протидію нелегальній (незаконній) міграції, керування громадянством, реєстрацією фізичних осіб, біженців та інших законом визначених категорій мігрантів.

На сьогоднішній день Державною Міграційною Службою України (ДМС) надається розширений спектр адміністративних послуг, охоплюючи наступні області:

1. Громадянство: включає в себе оформлення та видачу паспорта громадянина України, процедури набуття громадянства України, прийняття

до громадянства України, відновлення громадянства України, а також видачу довідки про реєстрацію особи як громадянина України та інші відповідні послуги.

2. Імміграція: включає процедури оформлення дозволу на імміграцію та посвідки на постійне проживання для іноземців та осіб без громадянства.

3. Еміграція: включає в себе оформлення необхідних документів для виїзду громадян України за кордон для постійного проживання [103].

Щодо інститутів виконавчої влади, які уповноважені на впровадження державної політики в сфері вимушеної внутрішньої міграції, слід відзначити, що це місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади в галузі міграції.

Місцеві державні адміністрації – це ключові ланки місцевої влади, входячи до системи виконавчої влади. В межах законодавчо визначених повноважень ці органи виконавчої влади провадять виконавчі функції на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізують делеговані повноваження відповідною радою [104].

Зокрема, місцеві державні адміністрації виконують функції щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів у контексті загальних завдань щодо забезпечення законності, правопорядку та прав і свобод громадян. Згідно зі статтею 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», органи виконавчої влади на місцевому рівні відповідають за виконання актів законодавства щодо громадянства та перебування іноземців, сприяють органам МВС, ДМС та Держприкордонслужбі у додержанні правил паспортної системи.

Насамперед, вони реалізують заходи, спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян, включаючи мігрантів та представників національних меншин. Така діяльність включає в себе практичне втілення заходів, спрямованих на гарантування свободи висловлювання та свободи світогляду, а також права на віросповідання.

Щодо групи внутрішніх мігрантів, або внутрішньо переміщених осіб, важливо відзначити, що місцеві державні адміністрації виконують важливі завдання у забезпеченні їхніх потреб. Зокрема, ці органи мають повноваження забезпечувати надання безоплатної первинної правової допомоги щодо взяття на облік внутрішньо переміщених осіб. У випадку потреби, вони також забезпечують медикопсихологічну допомогу та тимчасове користування житловим приміщенням чи соціальним житлом, яке відповідає стандартам проживання, за умови оплати вартості житлово-комунальних послуг відповідно до законодавства [105, с. 115].

В контексті введення правового режиму воєнного стану в Україні із метою забезпечення виконання законодавчих положень та системи заходів у сферах оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, а також захисту критичної інфраструктури та прав громадян [106], було створено тимчасові державні органи – військові адміністрації. Ці адміністрації наділені повноваженнями органів виконавчої влади на місцевому рівні на період дії воєнного стану [107].

Військові адміністрації здійснюють вирішення всіх питань, пов'язаних із заходами міграційної політики держави та забезпеченням адміністративної правосуб'єктності мігрантів, таких як іммігранти, емігранти та внутрішньо переміщені особи.

Державні установи та організації є важливою групою суб'єктів, які забезпечують адміністративну правосуб'єктність мігрантів, витриману в різноманітних напрямках міграційної політики. Ці установи спрямовують свою діяльність на розв'язання різних аспектів міграції, таких як соціальне забезпечення внутрішньо переміщених осіб, зайнятість мігрантів, розвиток професійної компетентності іммігрантів для успішного влаштування на роботу та інші аспекти. Прикладами таких державних установ і організацій можуть бути Міжвідомчий координаційний штаб при МВС та Державна служба зайнятості.

Міжвідомчий координаційний штаб, як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, ініційований МВС, створюється з метою сприяння координації діяльності різноманітних владових та невладових структур у вирішенні соціальних питань громадян, що переміщуються з тимчасово окупованих територій України. Основна діяльність штабу охоплює не лише тимчасово окуповані території, але і суміжні межі, де створено транзитні пункти для виявлення та надання допомоги особам, що переміщуються в інші безпечні регіони.

Міжвідомчий координаційний штаб виконує ряд стратегічних завдань. По-перше, він консультує внутрішньо переміщених осіб у питаннях соціального забезпечення, медичної допомоги та отримання необхідних документів для підтвердження їх статусу. По-друге, штаб веде статистику щодо кількості осіб, які стали внутрішньо переміщеними, здійснюючи їхню характеристику за адміністративно-територіальними одиницями прибуття. По-третє, він сприяє транспортуванню осіб, які не можуть самотійно залишити тимчасово окуповані території [108].

Широкий спектр повноважень, які охоплюють різноманітні аспекти державної міграційної політики на місцевому рівні, наданий органам місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством. Згідно зі статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до системи місцевого самоврядування входять: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; сільські, селищні, міські голови; районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [109].

Розглядається можливість виокремлення окремих аспектів діяльності органів місцевого самоврядування в контексті реалізації міграційної політики, зокрема щодо захисту прав та свобод конкретних груп мігрантів у межах їхньої правосуб'єктності. Однією з таких аспектів є забезпечення правосуб'єктності вимушених внутрішніх мігрантів, що представляє собою комплекс інформаційних, організаційних, забезпечувальних та процедурних

заходів, реалізованих органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Зазначені суб'єкти, як прямо, так і опосередковано, є учасниками відносин, пов'язаних з забезпеченням адміністративної правосуб'єктності мігрантів на місцевому рівні. Це обумовлює їхню участь у реалізації прийнятих політичних рішень у сфері міграції, формуванні та виконанні власних регіональних програм відповідно до концептуальних напрямів міграційної політики.

Органи місцевого самоврядування, відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконують широкий спектр заходів, спрямованих на виявлення причин внутрішньої міграції та сприяння усуненню цих причин шляхом стабілізації суспільних відносин на тимчасово окупованих територіях Української держави, зокрема в її східних регіонах. Це досягається за допомогою реалізації конкретних заходів, таких як проведення громадських слухань щодо проблем внутрішньої міграції та утворення комісій з цих питань в сільських, селищних і міських радах.

Наразі громадські організації відіграють значущу роль у реалізації міграційної політики, особливо в частині внутрішньої міграції. Їхня активність зросла починаючи з 2014 року і продовжується, зокрема, через масштабні міграційні переміщення мешканців Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Громадські організації здійснюють допоміжні заходи, такі як розширення діяльності волонтерських рухів та надання допомоги вимушеним внутрішнім мігрантам із тимчасово окупованих регіонів.

Важливою передумовою для успішної реалізації державної міграційної політики є її функціонально стабільне інституційне забезпечення, враховуючи адміністративні можливості, такі як наявність достатніх людських ресурсів, матеріально-технічної та інформаційної бази. Також важлива ефективна взаємодія і координація між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які відповідають за внутрішню та міжнародну співпрацю.

2.2. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб як вимушених мігрантів

З початку 2014 року внутрішні переміщення населення в Україні стали переважно внаслідок вимушених обставин. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати особливості цього явища, зокрема вивчити виникнення нової категорії – внутрішньо переміщені особи (ВПО). Внаслідок непростих соціально-економічних умов вимушеної міграції з'являється новий контингент населення, який шукає притулок як всередині країни, так і за її межами. Цю групу загалом називають «вимушені мігранти».

Е. Муні вказує, що якщо переміщення населення відбувається всередині країни походження, то термін «внутрішньо переміщені особи» залишається актуальним, хоча концепція самого терміну «ВПО» ще обговорюється [110].

Згідно з Керівними принципами внутрішнього переміщення, розробленими Організацією Об'єднаних Націй з прав людини [111], внутрішнє переміщення може виникнути через «збройний конфлікт, ситуації загального насильства, порушення прав людини або внаслідок стихійних чи антропогенних катастроф».

Однак деякі вчені розглядають ВПО виключно як осіб, що уникнули насильницьких конфліктів (наприклад, С. Кастлс) [112], або класифікують їх як внутрішньо переміщених осіб, породжених конфліктами (А. Беттс) [113]. Тим часом Е. Муні враховує екологічні причини серед факторів, що викликають вимушені міграції.

У випадку перетинання міжнародно визначеного державного кордону країни походження, мігранти офіційно набувають статус біженців. Тих, чий вимоги про надання статусу біженця ще не були визначені, але які перетнули міжнародні кордони в пошуках захисту, відповідно до Конвенції про біженців 1951 року, класифікують як пошукачів притулку. Вони, разом із біженцями, вважаються зовнішніми мігрантами. Особи, які перебувають всередині країни і

мають статус внутрішньо переміщених осіб, вважаються внутрішніми мігрантами. Згідно з їхніми міграційними намірами і орієнтацією на внутрішнє чи зовнішнє вимушене переміщення, всі внутрішньо переміщені особи можуть бути розділені на ключові групи [114].

Таким чином, вимушені переміщення (міграції) включають переміщення біженців і внутрішньо переміщених осіб (переміщених через конфлікти у країні походження), а також тих, хто виїжджає через стихійні або екологічні катастрофи, хімічні або ядерні події, голод або проекти розвитку.

Не вдаючись до детального аналізу, на підставі систематизації міжнародного досвіду класифікації вимушеного переміщення населення можна визначити чотири основні типи причин такого виду міграції: переміщення, зумовлене конфліктами; переміщення, обумовлене розвитком; переміщення, спричинене стихійними лихами; переміщення для забезпечення власного виживання.

У міжнародному науковому дискурсі існують різні тлумачення понять «внутрішнє переміщення населення» та «внутрішньо переміщені особи», внаслідок чого спостерігається розбіжність підходів. Деякі дослідники обмежують поняття ВПО особами, що постраждали внаслідок конфлікту, насильства чи переслідувань, розглядаючи їх як потенційних біженців, лише при перетині кордону [115]. Глобальна статистика щодо ВПО часто обмежується особами, переміщеними через конфлікт [.

Інша група дослідників розглядає внутрішнє переміщення як більш широке поняття, що охоплює десятки мільйонів осіб, що переселяються через уникнення стихійних лих або внаслідок реалізації проектів соціально-економічного розвитку [116].

У Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення, представлених у 1998 році, формулюється визначення внутрішньо переміщених осіб як «осіб або груп осіб, що були змушені або зобов'язані залишити місця свого звичайного проживання, зокрема через виникнення або уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуацій узагальненого характеру, насильства,

порушення прав людини або природних чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон» [117, с. 1].

Внутрішня міграція в Україні здійснюється різними категоріями фізичних осіб, а саме: внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти.

Термін «внутрішньо переміщена особа» визначається відповідно до абзацу 1 частини 1 статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Це визначення охоплює громадян України, які мають постійне місце проживання в Україні і були змушені або власноруч покинули своє місце проживання з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, систематичного насильства, масових порушень прав людини або надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру .

Внутрішньо переміщені особи є результатом внутрішньої міграції, обумовленої факторами, що не піддаються контролю, такими як природні катаклізми, військові конфлікти тощо [118, с. 7]. Отже, в цьому контексті термін «внутрішньо переміщені особи» в цій магістерській роботі розглядається як вузьке розуміння поняття «вимушені мігранти» в українському контексті.

За думкою О. Кхасраві, схожим до поняття «внутрішньо переміщені особи» є термін «переміщенець». Він визначає його як «громадянина України, іноземця або особу без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, але добровільно залишила місце свого проживання через ускладнення політичної, соціальної, економічної, екологічної ситуації в певній адміністративно-територіальній одиниці». За цією логікою, внутрішньо переміщена особа та переселенець розглядаються як різні аспекти одного поняття.

«Переселенець» визначено як «громадянин України, іноземець або особа без громадянства, що законно перебуває на території України і має право на постійне проживання в Україні, але був примусово виселений (покинув) своє місце проживання у зв'язку з негативними наслідками збройного конфлікту,

тимчасової окупації, насильства, порушень прав людини або надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».

Т. Кульчицький визначає «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) як нову категорію, що з'явилася в незалежній Україні. Зазначається, що це громадяни країни, які внаслідок воєнних дій та їхніх наслідків вимушені залишити своє постійне місце проживання з метою забезпечення своєї безпеки, не перетинаючи при цьому державний кордон [119, с. 56].

Термін «внутрішньо переміщені особи» часто охарактеризовується як «внутрішні біженці», проте, насправді, внутрішнє переміщення охоплює гораздо більше аспектів, ніж просто біженці, включаючи природні катастрофи та проекти соціально-економічного розвитку [120].

Основою на вищезазначеному, вважається обґрунтованим тлумачення терміна «внутрішньо переміщені особи». Вони розглядаються як особи або групи осіб, які є громадянами певної країни або інших держав, перебувають на території країни на законних підставах і змушені залишити своє місце проживання через ускладнення політичної, соціально-економічної, екологічної ситуації в певній адміністративно-територіальній одиниці держави. Це робиться з метою уникнення проявів насильства, порушень прав людини, наслідків стихійних або антропогенних лих, екологічних змін, або в рамках проектів соціально-економічного розвитку, з метою збереження життя та свободи, при цьому не перетинаючи міжнародно визнаних державних кордонів.

Внутрішньо переміщені особи (ВПО) є суспільно-географічною категорією, оскільки вимушена міграція, що обумовлює появу ВПО, є частиною суспільно-географічного процесу.

Суспільно-географічний процес – це сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених явищ і процесів, що відбуваються в суспільстві і проявляються у просторі. Основними складовими суспільно-географічного процесу є:

- економічні процеси, що визначають рівень економічного розвитку території, структуру господарства, зайнятість населення тощо;

- соціальні процеси, що визначають склад населення, його структуру, рівень життя тощо. політичні процеси, що визначають політичний режим, систему управління, міжнародні відносини тощо.

- географічні процеси, що визначають природні умови та ресурси території, її клімат, ландшафт тощо. вимушена міграція є складовою суспільно-географічного процесу, оскільки вона впливає на всі його складові. економічно вимушена міграція може призводити до зміни структури зайнятості населення, збільшення безробіття, падіння рівня виробництва тощо.

- соціально вимушена міграція може призводити до зміни складу населення, його структури, рівня життя тощо.

- політично вимушена міграція може призводити до зміни політичної ситуації в країні, регіоні тощо.

- географічно вимушена міграція може призводити до зміни демографічної ситуації в регіоні, використання природних ресурсів тощо.

Внутрішньо переміщені особи є результатом вимушених міграцій, які, у свою чергу, є складовою суспільно-географічного процесу.

Внутрішньо переміщені особи мають такі особливості:

- вони перебувають на території своєї країни, але не в місці свого постійного проживання;
- вони перемістилися з однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої;
- вони перемістилися внаслідок вимушених обставин, таких як стихійні лиха, військові дії, політичні переслідування тощо.

Ці особливості обумовлюють те, що внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби та проблеми, які потребують вирішення. Таким чином, внутрішньо переміщені особи є суспільно-географічною категорією, яка має особливі особливості та проблеми.

Відтак, особа може бути визнана внутрішньо переміщеною, якщо вона є громадянином України, постійно проживає на території країни, та змушена або

виборов своє місце проживання через різні негаразди, зокрема збройний конфлікт, тимчасову окупацію, насильство, масові порушення прав людини або надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року № 921-VIII [121], визначення внутрішньо переміщених осіб було розширено. Тепер воно включає іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні.

Очевидно, що потреба у наданні статусу внутрішньо переміщених осіб не лише громадянам України, але й іноземцям та особам без громадянства, обумовлена об'єктивними факторами, передусім розміром збройної агресії та чисельністю фізичних осіб, які постраждали від цієї агресії. Це також обумовлено необхідністю ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів всіх осіб, які перебувають на території України.

У контексті магістерського дослідження розширення поняття «внутрішньо переміщені особи» і на іноземців та осіб без громадянства свідчить про складність визначення їхнього статусу серед видів мігрантів. Проте, з огляду на те, що внутрішньо переміщені особи здійснюють переміщення в межах Української держави, вірним здійсненням їхнього визначення здійснити в рамках внутрішніх мігрантів.

Зроблено висновок, що під терміном «адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб» мається на увазі статус, який формується нормами Конституції України та чинного законодавства, а також актами органів місцевого самоврядування. Цей статус включає в себе систему особливих та додаткових прав, обов'язків і гарантій, що обумовлені умовами примусового (свідомого) внутрішнього переміщення таких осіб, як громадяни, іноземці та апатриди. Основною метою цього статусу є забезпечення визначених можливостей та гарантій додержання прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

До характеристик даної категорії входять специфічні, тимчасові та додаткові правові статуси для осіб, які пережили внутрішнє переміщення, незалежно від їхнього громадянства чи статусу апатридів. Це комплексне правове урегулювання спрямоване на захист та підтримку відповідних осіб у контексті їхнього нового соціального та правового середовища.

Необхідно відзначити, що в контексті змісту міжнародно-правових актів виникає ряд термінів, що відображають різні аспекти порушеної проблеми, такі як «особа, яка шукає притулку», «внутрішньо переміщена особа» та «біженець». У національних законодавствах фіксуються й регулюються вказані правові категорії, які, у свою чергу, виявляють відмінності та унікальні особливості. Часто ці категорії визначають суб'єктів переміщення не лише як осіб чи людей, а й зорієнтовані на конкретну ситуацію, що виникла в країні.

Термінологічно, осіб, які опинилися у стані внутрішнього переміщення, також можна визначити як «вимушених переселенців» або просто «переселенців». Ця категорія, що є об'єктом дослідження, має певні спільні риси з категорією «біженців». Від останніх їх відрізняє той факт, що вони залишаються всередині меж країни, до громадянства якої вони належать.

Отже, в Україні особи, що перебувають у внутрішньому переміщенні (ВПО), охоплюють громадян України та іноземних громадян, які мають право на постійне проживання в країні, але вибрали зміну місця проживання, уникнення наслідків збройних конфліктів та тимчасових окупацій окремих територій. На сучасному етапі чинне законодавство використовує термін «внутрішньо переміщена особа», який, вбачається, не висвітлює повністю всю глибину цієї проблеми та не розкриває необхідність соціального захисту цієї категорії осіб.

Погоджуючись з роздумами Ю. Лушпієнко, можна стверджувати, що термін «внутрішньо переміщений» не вичерпно описує поняття ВПО, оскільки дослівно означає особу, яка змінила своє місце проживання в межах держави. З цієї точки зору, термін «вимушений переселенець» більш точно відображає категорію осіб, що змінили своє місце проживання з примусових причин, під

тиском обставин, не залежних від них. Таке розуміння терміну «вимушений» дозволяє розглядати цю зміну місця проживання як примусовий акт, здійснений під тиском конкретних подій [122, с. 190].

Отже, категорія ВПО характеризується наступними ознаками:

1) Суб'єкти цієї категорії є фізичними особами.

2) Вони мають громадянство України.

3) Інша можлива ситуація – особи, які можуть не мати громадянства України, але проживають і постійно перебувають на території України на законних підставах.

4) Під час зміни місця проживання вони не перетинають державний кордон України і залишаються в межах Української держави, дотримуючись чинного українського законодавства.

5) Ці особи знаходяться на території держави, яка може бути непідконтрольною, але водночас вони виконують всі вимоги українського суспільства та держави.

Порівняльний аналіз термінології, яка характеризує категорію «внутрішньо переміщених осіб» в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та у Керівних принципах ООН з внутрішнього переміщення, розглянутих як міжнародний стандарт у цьому контексті, підтверджує, що визначення в основному збігаються. Зазначене свідчить про те, що національне законодавство України відповідає принципам та стандартам міжнародного права у цьому питанні.

До характеристик адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні відносяться наступні аспекти:

- Тимчасовість цього статусу, що передбачає його обмежений часовий характер.

- Надання внутрішньо переміщеним особам спеціальних, додаткових прав і обов'язків, які впливають з особливостей їхнього становища та потреб.

- Залежність обсягу та порядку реалізації цих прав та обов'язків від того, чи є внутрішньо переміщені особи громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства з точки зору загального правового статусу.
- Спільність для конкретного кола осіб, які, не порушуючи чинне законодавство, визнаються законом внутрішньо переміщеними.

2.3. Реалізація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції.

Внутрішня міграція є одним із найважливіших соціальних явищ сучасності. Вона може бути викликана різними факторами, такими як військові дії, природні лиха, економічні труднощі тощо. Вимушені внутрішньо переміщені особи (ВПО) є особливо вразливою групою населення, яка потребує захисту та підтримки з боку держави.

Реалізація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції є складним і багатогранним процесом. Він включає в себе широкий спектр заходів, спрямованих на забезпечення прав і свобод ВПО, їх соціальну інтеграцію та адаптацію до нових умов життя.

Основними завданнями публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції є:

- Забезпечення захисту прав і свобод ВПО. Це включає в себе захист їх життя, здоров'я, житла, власності, а також права на працю, освіту, медичне обслуговування тощо.
- Соціальна підтримка ВПО. Це включає в себе надання матеріальної допомоги, соціальних послуг, сприяння працевлаштуванню тощо.
- Соціальна інтеграція ВПО. Це включає в себе сприяння адаптації ВПО до нових умов життя, їх включення у соціальні та економічні процеси.

- Основні принципи публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції. Реалізація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції має здійснюватися на основі таких принципів:

- Соціальна справедливість. ВПО повинні отримувати необхідну допомогу та підтримку незалежно від їх соціального статусу, майнового становища, політичних та інших переконань.

- Рівність усіх перед законом. ВПО повинні мати рівні права та обов'язки з іншими громадянами країни.

- Доступність. Послуги, що надаються ВПО, повинні бути доступними та якісними.

- Прозрачність. Діяльність органів публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції повинна бути відкритою та прозорою.

Організація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції. Система правових норм, включаючи законодавчі та інші нормативно-правові акти, становить основу для правового регулювання функціонування механізму державної міграційної політики. Україна розвинула структуровану ієрархію управлінських організацій, що відповідає за належне регулювання міграційних процесів. Ця система визначає ключові принципи та механізми впорядкування та контролю за міграційною діяльністю в країні.

Центральним органом управління у сфері міграційної політики в Україні є Державна Міграційна Служба (ДМС). ДМС виконує важливі функції, пов'язані із реалізацією державної політики у галузі громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції, визначених законодавством про біженців. Цей орган входить до складу центральних органів виконавчої влади, контроль та координацію діяльності яких здійснює Уряд, через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Виконуючи ці завдання, Державна Міграційна Служба (ДМС) та інші органи влади накопичили значний досвід, аналіз якого свідчить про системний підхід у реалізації державної міграційної політики. Матеріали, розміщені на

офіційному вебсайті ДМС, представляють собою інформативний ресурс, що дозволяє отримати цілісне уявлення про діяльність цього органу.

Реалізація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями.

Органами місцевого самоврядування у сфері вимушеної внутрішньої міграції здійснюються такі функції: надання гуманітарної допомоги ВПО; забезпечення житлом ВПО; сприяння працевлаштуванню ВПО; соціальна адаптація ВПО.

Громадські організації також відіграють важливу роль у сфері вимушеної внутрішньої міграції. Вони надають допомогу ВПО у таких сферах, як: соціальна підтримка; юридична допомога; психологічна допомога. соціальна інтеграція.

Реалізація публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції є важливим завданням для держави. Вона має забезпечувати захист прав і свобод ВПО, їх соціальну підтримку та соціальну інтеграцію.

Значна частина повноважень у сфері державної міграційної політики відводиться місцевим органам виконавчої влади. На офіційних вебсайтах обласних і районних державних (у випадку воєнного стану – військових) адміністрацій розміщено значну кількість матеріалів, присвячених міграційним питанням. Наприклад, на вебсайті Івано-Франківської обласної державної адміністрації знаходяться не лише локальні нормативні акти, а й інформація щодо військовополонених осіб та надання їм допомоги. Схожі матеріали розміщені на вебсайтах практично всіх адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Сучасні реалії війни призвели до утворення тимчасово окупованих територій в Україні. Незважаючи на тимчасову окупацію частини території України Російською Федерацією, держава Україна визнає необхідність захисту і повноцінної реалізації національно-культурних, соціальних та політичних прав громадян, включаючи корінні народи та національні

меншини [123]. Згідно з Законом від 13.12.2022 р. за № 2834-IX, Україна зобов'язується надавати економічну, фінансову, політичну, соціальну, інформаційну, культурну та іншу підтримку громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території, сприяти їх залученню до утвердження української національної та громадянської ідентичності [124].

Україна, зокрема, піклується про своїх громадян, які стали закордонними українцями, а також про тих, хто залишив територію України з різних причин. Згідно з ч. 3 ст. 25 Конституції, «Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами». Україна також уклала ряд міждержавних угод, спрямованих на забезпечення соціального захисту та прав українців, які працюють у інших країнах. Забезпечення прав та законних інтересів громадян за кордоном є відповідальністю консульських установ України.

У контексті забезпечення прав іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, органи державної влади та місцевого самоврядування вживають ряду заходів. Наприклад, ст. 26 Конституції України визначає, що такі особи мають право на «ті ж самі права і свободи, а також несуть ті ж самі обов'язки, що й громадяни України, за винятками, передбаченими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». Це встановлює рівноправ'я та рівність перед законом для іноземців та осіб без громадянства, забезпечуючи їм ідентичний правовий статус та визначаючи їхні права та обов'язки відповідно до українського законодавства та міжнародних зобов'язань.

Однією з найновіших нормативно-правових ініціатив є Закон України «Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, що перебувають на території України», ухвалений 28 липня 2022 року під номером 2471-IX. В преамбулі до цього Закону ретельно обґрунтовано його ухвалення: «у відповідь на прийняття Закону Республіки Польща від 12.03.2022 р. «Про допомогу громадянам України у зв'язку із збройним конфліктом на території тієї держави», що діє з 24 лютого 2022 року.

З урахуванням принципу взаємності та на знак вдячності Польській Нації за виявлену солідарність та підтримку України у умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, цей Закон спрямований на лібералізацію умов перебування громадян Республіки Польща на території України і встановлює для них додаткові правові та соціальні гарантії» [125].

Встановлення воєнного стану внаслідок повномасштабної агресії Російської Федерації проти України визначило нові рамки для реалізації права на свободу пересування, яке гарантоване ч. 1 ст. 33 Конституції України, зокрема «вільний вибір місця проживання і право вільно залишати територію України». Важливо зауважити, що певні обмеження на свободу пересування існували завжди, а їх підстави та вичерпний перелік були визначені ст. 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. № 1382-IV.

Свободу пересування обмежується у таких випадках: «у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де в разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності» (ч. 1). З початком російської агресії у 2014 році, ч. 1 ст. 12 була доповнена абзацом восьмим «на тимчасово окупованих територіях» відповідно до Закону від 15.04.2014 р. № 1207-VII [126].

З огляду на предмет магістерського дослідження, визначальним є положення частини 6 статті 5, згідно з яким «Примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України». Державній міграційній службі (ДМС) покладено обов'язок, зокрема, «забезпечення прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, а також на територіях, на яких ведуться

(велися) бойові дії, на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус». Важливими для міграційних процесів є положення статті 18 «Гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території», аналіз яких ретельно розглянуто у третьому розділі. У частині 2 статті 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначено достатньо обширний перелік осіб, до яких можуть застосовуватись зазначені обмеження.

Із Законом України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» від 05.11.2021 р. № 1871-IX введено значуще доповнення до зазначеного законодавства. Згідно з ним, «рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових та службових осіб з питань свободи пересування, вільного вибору місця проживання можуть бути оскаржені в установленому законом порядку» (ст. 14) [127]. Ці положення розвивають принципи, закладені в Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 р. № 3857-XII [128].

Важливо відзначити принципове зобов'язання, закріплене у частині 2 статті 33 Конституції України: «громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну». Цей принцип визначає, що кожна особа має право повертатися у свою країну, незалежно від політичних, релігійних, та інших переконань, соціального походження, майнового цензу та інших критеріїв. Саме ця декларована принциповість гарантує, що право на повернення не може бути свавільно обмежене.

Перелік обмежень у зв'язку із надзвичайним та воєнним станом детально регламентовано у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. № 1550-III [130] та Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII [131]. У контексті магістерського

дослідження особливу увагу приділимо обмеженням, що стосуються свободи пересування.

Згідно з пунктом 1 статті 16 зазначених законів, може встановлюватися особливий режим в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування на території, де введено надзвичайний стан. Крім того, пункт 1 статті 17 передбачає можливість тимчасової чи безповоротної евакуації людей з місць, що стали небезпечними для проживання, з обов'язковим забезпеченням їм стаціонарних або тимчасових житлових приміщень.

У разі введення надзвичайного стану відповідно до пунктів частини 2 статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» такі обмеження можуть тимчасово діяти на території України чи окремих її місцевостях.

Згідно із чинним законодавством формування та реалізація державної міграційної політики мають надійну правову базу. Орган, що відповідає за виконання державної політики у сфері міграції, включаючи імміграцію, еміграцію, протидію нелегальній міграції, громадянство, реєстрацію фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, – це Державна міграційна служба (ДМС). Широкий спектр завдань у міграційній сфері та гарантія реалізації конституційних прав різних категорій осіб визначається законодавством для органів влади на різних рівнях.

Однак сучасні виклики, зокрема, війна Російської Федерації проти України у 2014–2023 роках і стратегічне бажання України приєднатися до Європейського Союзу, належать до факторів, що вимагають суттєвих модернізацій у сфері державної міграційної політики.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОГО ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ

З початком вторгнення Російської Федерації в Україну з 24 лютого 2022 року розгорнулася надзвичайна гуманітарна криза, що справила значний вплив на функціонування українського суспільства, а також на Європу та світ в цілому. Ці драматичні події вразили й сферу міжнародної міграції. Замість звичайних форм міграції, таких як виїзд за кордон для працевлаштування чи отримання освіти, що тривалий час були типовими для населення України, тепер вирішальною є вимушена міграція.

Численні українці перетнули кордон, шукаючи безпечного пристановища. За даними моніторингу, проведеного аналітичним центром Cedos, «протягом першого місяця повномасштабної війни виїхали 3,6 млн людей. Ще близько 6,2 млн, за оцінками Міжнародної організації з міграції, покинули місце свого постійного проживання і переїхали в межах країни», отримавши статус внутрішньо переміщених осіб. З урахуванням поточної кризової міграційної ситуації стає актуальним всебічний аналіз проблем публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції в умовах російського вторгнення в Україну з метою запобігання можливим проблемам на етапі повоєнного відновлення.

Навіть при врахуванні розмірів примусової міграції в Україні в умовах воєнного стану, інформація про обсяги таких переміщень залишається відносною. Це є зрозумілим, оскільки параметри складу та напрямків міграції постійно зазнають змін. В умовах триваючих воєнних дій і продовжуючої евакуації або виїзду мирного населення з небезпечних регіонів країни, важливо враховувати, що такий характер міграції піддавався постійним трансформаціям.

Одночасно, завдяки звільненню Збройних Сил України від окупантів на раніше пригноблених територіях та зниженню панічних настроїв, деякі переміщені особи отримали можливість повернутися до своїх рідних домівок. Цей факт потребує уважного врахування при аналізі статистичних даних щодо обсягів примусової міграції, оскільки вони постійно міняються в залежності від хронології подій.

Протягом періоду вимушеної внутрішньої міграції проблематика внутрішньо переміщених осіб не тільки залишилася актуальною, але й стала більш прихованою, хоча ставлення самих внутрішньо переміщених осіб до цих труднощів зазнало певних змін. Деякі з переселенців вже успішно адаптувались до нових реалій, самостійно чи за підтримки родичів, друзів, громадських організацій та волонтерів, а також місцевої влади, що сприяло їх успішній інтеграції в нові громади. Однак більшість внутрішньо переміщених осіб продовжує вирішувати труднощі, що виникли внаслідок примусового переміщення.

На сьогодні можна виділити наступні соціально-економічні проблеми внутрішньо-переміщених осіб: житлова, працевлаштування, нестача засобів існування, доступ до соціальних послуг.

Виявлено, що основною та актуальною проблемою для цієї категорії населення є житлова невизначеність. У зв'язку з цим пропонується ряд заходів, спрямованих на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Деякий відсоток ВПО може бути адаптовано у спеціально створених місцях для компактного проживання (у будівлях адміністративного призначення, гуртожитках, готелях тощо). Проте це рішення лише частково вирішує проблему, оскільки зазвичай такі споруди не призначені для тривалого проживання ВПО. Житлова проблема вимагає постійного розв'язання, що потребує чіткої державної політики, спрямованої на подолання негативних наслідків вимушеного внутрішнього переміщення.

Вирішення проблеми трудової інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) передбачає комплекс заходів, спрямованих на стимулювання їхнього

зайнятості. Одним із можливих шляхів є надання соціальної допомоги по безробіттю, що поєднується з професійною перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, враховуючи промислову специфіку регіону переселення та потреби ринку праці. Застосування спрощених процедур при прийомі на роботу також може сприяти ефективній трудовій інтеграції.

На законодавчому рівні в Україні вже передбачено деякі заходи для стимулювання зайнятості ВПО. Зокрема, надається компенсація транспортних витрат на переїзд до іншого регіону для працевлаштування та проходження медичного огляду. Також передбачено часткове покриття витрат на проживання.

Спеціальний порядок соціальних виплат ВПО на законодавчому рівні призначений для вирішення проблеми нестачі фінансових засобів для їхнього існування. Соціальні виплати, такі як щомісячна адресна допомога ВПО для покриття витрат на проживання, нараховуються тільки при наявності підтвердження статусу ВПО та їхнього проживання на території, що знаходиться під контролем України.

Проблема забезпечення внутрішньо переміщених осіб (ВПО) доступом до соціальних послуг може бути ефективно вирішена через розширення обсягу соціальних гарантій в країні. Невідкладним завданням є розширення спектру соціальних послуг, охоплюючи постачання учнів шкільного віку усіма необхідними канцтоварами та надання часткової оплати навчання студентам вищих навчальних закладах.

Абсолютне вирішення проблеми зупинення соціальних виплат і пенсій можливе лише на рівні держави. Це вимагає скасування постанов, які обмежують право ВПО на соціальні виплати, оскільки такі обмеження порушують Конституцію та закони України, а також міжнародні стандарти прав людини.

Необхідним є розробка ефективного механізму соціальних виплат, який би був максимально зручним, зокрема для осіб з інвалідністю. Також потрібно забезпечити зручний механізм доставки пенсійних виплат ВПО

додому. Для полегшення життя ВПО із обмеженими фізичними можливостями, держава може надавати компенсації на оплату житлово-комунальних витрат.

Додатково, важливим є надання компенсацій для витрат, пов'язаних з охороною здоров'я, реабілітацією та супроводом. Захист прав ВПО на законодавчому рівні відкриє шлях до отримання медичних послуг і медикаментів, забезпечення адекватних житлових умов, можливостей працевлаштування, підвищення кваліфікації та отримання освіти.

Інституційно-правові проблеми можуть бути вирішені на державному рівні шляхом прийняття відповідних законів і постанов, спрямованих на покращення положення ВПО. Наприклад, розробка проекту змін до законів України може вирішити проблему обмеження виборчих прав ВПО та сприяти покращенню їхньої участі в виборчих процесах.

Обґрунтована етапна трансформація стратегії державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні прокладає шлях інституціоналізації публічної політики щодо цієї соціально вразливої групи. Зміна структурно-функціональної моделі виконання державної політики, починаючи з жовтня 2014 року, визначена зростанням впливу інститутів громадянського суспільства в наданні соціальних послуг та підтримки вимушеним переселенцям.

Громадські об'єднання з того часу стали важливими учасниками державної політики, акцентуючи увагу на захисті прав і свобод ВПО, а також розширенні можливостей їхнього працевлаштування. Запровадження публічних інструментів політики з лютого 2016 року свідчить про інституціоналізацію публічної політики для внутрішньо переміщених осіб, яка зараз знаходиться у стадії активного розвитку під впливом інститутів громадянського суспільства, посилено від вересня 2019 року.

Серед викликів, які ускладнюють реалізацію державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні, варто відзначити кілька аспектів. Перш за все, існує недостатність інфраструктури для

забезпечення базових якісних соціальних та медичних послуг для цієї соціально вразливої групи. На тлі цього виникає недостача фінансування у місцевих бюджетах для задоволення потреб ВПО, що ускладнює їхнє адаптування та інтеграцію.

Другим значущим аспектом є присутність юридичних та адміністративних бар'єрів, які стають перешкодою на шляху успішної інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі територіальні громади. Ці бар'єри ускладнюють процес адаптації та затримують впровадження необхідних механізмів для забезпечення сталого включення ВПО в нове оточення.

Третім аспектом є низький рівень соціально-психологічної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у наданні психологічної допомоги ВПО. Ця недостатня компетентність становить виклик для ефективного вирішення проблем психосоціального благополуччя цієї групи, що зазнала вимушеного переміщення. Доцільно працювати над підвищенням кваліфікації фахівців для забезпечення адекватної психологічної підтримки та упровадження необхідних соціальних програм.

Для об'єктивного визначення проблем у виконанні державної політики відносно ВПО в Україні було проаналізоване експертне опитування серед суб'єктів формування та реалізації цієї політики в 8 областях та представників громадських організацій у 3 містах [132]. Зазначені проблеми включають відсутність координації між органами влади, відсутність коштів у місцевих бюджетах, відсутність інфраструктури для надання якісних медичних та соціальних послуг, низький рівень соціально-психологічної компетентності чиновників тощо.

Загальна недосконалість інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації політики свідчить про потребу удосконалення використання інформаційно-комунікаційних технологій для більш обґрунтованих управлінських рішень.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі проведено теоретико-правове дослідження публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції. Серед зроблених висновків найбільш суттєвими та важливими є наступні.

Встановлено, що у чинному законодавстві України поняття «міграція» використовується як у законодавчих, так і в підзаконних актах, у тому числі програмного характеру. Проте, офіційне визначення цього поняття чинне законодавство не містить.

Поняття «міграція» визначено як переміщення населення через кордони або в межах однієї країни (внутрішня міграція) або за її межі (зовнішня міграція) зі зміною місця проживання на тривалий час або з поверненням до попереднього місця проживання на регулярній основі.

З'ясовано, що зовнішня міграція відбувається між різними державами і включає перетин державних кордонів, а внутрішня міграція – в межах окремої держави і включає перетин меж адміністративно-територіальних одиниць всередині держави.

Встановлено, що причинами внутрішньої міграції можуть бути різноманітні соціальні, екологічні, військові та економічні факторами. Виявлено, що залежно від причин, внутрішня міграція може бути постійною (зумовленою, економічними чинниками тощо) або тимчасовою (внаслідок військових подій, техногенних або природних катастроф).

Встановлено, що внутрішня міграція реалізується переважно несистематично та неструктуровано, і, як правило, відбувається без чіткої нормативної регламентації, оскільки базується на принципі свободи пересування, що є однією з фундаментальних гарантій фізичних осіб, та зазвичай не піддається державному контролю.

Поняття вимушеної міграції визначено як процес переміщення, що виникає внаслідок вимушених та раптових обставин, спричинених загрозою для життя мігрантів унаслідок стихійних лих, воєнних конфліктів чи політичних переслідувань, включаючи ті, що ґрунтуються на національній

приналежності та інших факторах. Вимушена міграція може мати тимчасовий або постійний характер і охоплює різні категорії мігрантів, такі як біженці, вимушені переселенці та ті, хто шукає притулок. Ключовою категорією вимушених мігрантів на території України є внутрішньо переміщені особи.

Обґрунтовано доцільність визначення внутрішньої вимушеної міграції як вимушені переміщення осіб у межах державного кордону з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного й антропогенного характеру.

Встановлено, що національний стан нормативного регулювання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції характеризується відсутністю систематизації, що призводить до розподілу цих питань між різними нормативними актами, які мають різний юридичний статус.

Класифіковано нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції на групи нормативних актів, що регулюють: загальні питання міграції; аспекти інституційного забезпечення міграції; регулювання внутрішньої міграції.

Звернено увагу, що в Україні не було прийнято Закон України «Про державну міграційну політику» через відсутність рішучого парламентського рішення, хоча необхідність у його прийнятті є очевидною. Однак зауважено, що відсутність цього закону не означає, що міграційна сфера законодавчо не регулюється.

Встановлено, що основою нормативного регулювання публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції та статусу внутрішньої переміщених осіб є Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Зроблено висновок, що особливу групу нормативно-правових актів у сфері вимушеної внутрішньої міграції формують акти органів місцевої виконавчої влади, такі як розпорядження голів місцевих державних (в умовах

війни – військових) адміністрацій, та органів місцевого самоврядування, такі як рішення місцевих рад та їх виконавчих органів, з питань міграції, а також документи їх структурних підрозділів, таких як управління (відділи) у справах міграції.

Здійснено класифікацію органів державної виконавчої влади на: ті, що уповноваженні на формування державної політики у сфері вимушеної внутрішньої міграції (Кабінет Міністрів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України); ті, що уповноваженні на реалізацію державної політики у сфері вимушеної внутрішньої міграції (Державна міграційна служба України, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації).

Встановлено, що суб'єктом публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції спеціальної компетенції є – центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної політики у справах тимчасово окупованих територій України, а також прилеглих до них земель, а також за забезпечення додержання норм міжнародного гуманітарного права на всій території країни в галузі захисту прав осіб, які були примусово переміщені (депортовані), включаючи захист прав осіб, що були депортовані згідно з національними ознаками, а саме – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції).

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції є Державна міграційна служба України. Діяльність Державної міграційної служби України регулюється приписами законодавчих і підзаконних нормативноправових актів, координується Кабінетом Міністрів України. Державна міграційна служба як структура перебуває в сфері управління Міністерства внутрішніх справ і входить до сектору безпеки і оборони України.

Встановлено, що потребують деталізації норми законодавства, що визначають діяльність місцевих державних адміністрацій (в умовах воєнного

стану – військових), які також мають чимало повноважень з регулювання вимушеної внутрішньої міграції, особливо в умовах правового режиму воєнного стану, а також органів місцевого самоврядування.

З'ясовано, що в порівнянні з традиційними мігрантами, чіс пересування відбувається добровільно і може бути обумовлене економічними або особистими мотивами, внутрішньо переміщені особи як правило стикаються з примусовим виїздом із-за насильства, збройних конфліктів, переслідувань, стихійних лих, чи техногенних катастроф – ситуації, які не залежать від їхнього власного вибору. Примусовий характер їхнього переміщення призводить до особливих проблем у сфері захисту, їх адміністративно-правовий статус, а також глобального визнання особливостей цієї ситуації дає підстави для відокремлення ВПО від традиційних внутрішніх та зовнішніх мігрантів.

Визначено поняття «внутрішньо переміщені особи» – це особи або групи осіб, які є громадянами певної країни або інших держав, перебувають на території країни на законних підставах і змушені залишити своє місце проживання через ускладнення політичної, соціально-економічної, екологічної ситуації в певній адміністративно-територіальній одиниці держави. Це робиться з метою уникнення проявів насильства, порушень прав людини, наслідків стихійних або антропогенних лих, екологічних змін, або в рамках проєктів соціально-економічного розвитку, з метою збереження життя та свободи, при цьому не перетинаючи міжнародно визнаних державних кордонів.

Встановлено особливості адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб: вони перебувають на території своєї країни, але не в місці свого постійного проживання; вони перемістилися з однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої; вони перемістилися внаслідок вимушених обставин, таких як стихійні лиха, військові дії, політичні переслідування тощо.

Встановлено, що основними напрямками реалізації публічного адміністрування у сфері вимушеної внутрішньої міграції є:

1) забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на отримання документів, які посвідчують особу та підтверджують громадянство України або мають статус спеціального документа.

2) забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на працевлаштування, пенсійне забезпечення, участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні, отримання соціальних послуг та освіти.

3) забезпечення права на єдність родини та створення належних умов для її постійного або тимчасового проживання.

4) забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством.

5) надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я.

6) влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади.

7) отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування.

8) забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на отримання комунальних послуг.

9) звільнення внутрішньо переміщених осіб від негативних наслідків невиконання грошових зобов'язань за кредитними договорами та договорами позики, особливо тих, які залишили або покинули своє місце проживання на тимчасово окупованих територіях або в зоні проведення антитерористичних операцій і/або в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

На підставі аналізу нормативно-правового та інституційного забезпечення міграційної політики в Україні, з використанням універсального методу узагальнення, було виявлено, що найбільш критичні аспекти у регулюванні міграційних процесів в Україні включають: негативний історичний контекст розвитку інституту громадянства; неповне управління

процесом переміщення населення з тимчасово окупованих територій на підконтрольні українській владі, і навпаки, у умовах збройної агресії; забезпечення прав іноземних громадян, які перебувають на території України на законних підставах; процедура надання правового статусу шукачам притулку та біженцям, які знаходяться на території України; неоднозначність законодавчих обмежень свободи пересування громадян у період воєнного й надзвичайного стану, та їхня неоднозначна реалізація у практиці діяльності вповноважених органів державної влади.

З урахуванням значної кількості українських мігрантів, спричиненої повноцінним вторгненням Російської Федерації на територію України, наголошується на необхідності акумуляції людських ресурсів для подальшого відновлення держави після конфлікту. Слід провести системну державну політику, що спрямована на стимулювання повернення українців на батьківщину в майбутньому, що обумовлює необхідність розробки та прийняття комплексного нормативно-правового акту – Закону України «Про державну міграційну політику». Для усунення неоднозначності та забезпечення єдиної концепції цього поняття пропонується внести зміни до чинного законодавства України, а також визначити термін «міграція» як переміщення особи з однієї території на іншу з метою постійного або тимчасового проживання, або зміни громадянства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. № 8 (38). 2005. С. 53-55.
2. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Адміністративне право: навчальний посібник / Беззубов Д.О., Гвоздецький В.Д., Дудник О.В. та ін. Київ: «МП Леся», 2014 р. 311 с.
4. А.М. Волощука, Н.С. Панової, І.П. Яковлєва
5. Задихайло О. А. Співвідношення понять державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО»*. 2020. №31. С. 43-48.
6. Біла-Тіунова Л.Р. Питання адміністративного права: навчально-методичний посібник. 2021. 46 с. С.5-6.
7. Державне управління : Словн.-довід. / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с. С. 63-64.
8. Public administration. The New Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482290/public-administration>. (дата звернення: 01.11.2023 р.)
9. В.М. Нагаєв Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с. с.7-8 URL: <http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/>
10. Міхровська М.С. Адміністративне право: від державного управління до людиноцентризму. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 240-244.
11. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–9. С.8–9.

12. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. Т. 31 (70). С. 33-37.
13. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101-107. С. 103 doi: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132859> (дата звернення: 01.11.2023 р.)
14. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3(42). 8 с. С. 3 URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html>. (дата звернення: 01.11.2023 р.)
15. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини права як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/3. С. 82–89.
16. Сівков С.В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133. С. 130.
17. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Київ: Вісник АПСВТ, 2020. № 3-4. С. 41-47.
18. Дурман О.Л., Зуй В.В. Порівняльний аналіз термінів «Публічне управління» і «Менеджмент». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/6.pdf (дата звернення: 01.11.2023 р.)
19. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
20. Білокур Є.І. Класифікація та дескрипція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 44-54.

21. Білокур Є.І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (19 трав. 2017 р., м. Одеса): у 2 т. Т. 2. Одеса : «Гельветика», 2017. С. 55-57. С. 55.
22. Фролова Є.І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. «*Juris Europensis Scientia*». 2023. № 1. С. 114–117. DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.22>
23. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін. Вид-во Юрінком Інтер, 2013. 864 с.
24. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : автореф. ...канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 20с. URL:http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата звернення: 01.11.2023 р.)
25. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 04.11.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.11.2023 р.).
26. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник. Харків: Магістр, 2011. 306 с. С. 159-163.
27. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с. С. 223-227.
28. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 540 с.
29. Словник юридичних термінів іншомовного походження / за ред. Ситько О.М., Шаповаленко Н.М. Одеса, 2013. 44 с.
30. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право: підручник. Університ. курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с
31. Регіони України. Статистичний збірник 2014 / Державна служба статистики України. URL : http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2014/zb/12/zb_regUk1_w.zip.

32. Немець Л. М., Сегіда К. Ю., Немець К. А. Демографічний розвиток Харківського регіону: монографія. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012. 200 с.

33. Немець Л. М., Сегіда К. Ю., Немець К. А. Методика суспільногеографічного дослідження демографічного розвитку регіональної соціогеосистеми (на прикладі Харківської області) / Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія : Географія. 2012. № 1. С.73–80.

34. Немець Л., Сегіда К., Немець К. Просторовий аналіз демографічного розвитку Харківського регіону як регіональної соціогеосистеми (на основі ІФВ-моделювання). Наукові записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Географія». 2011. Т. 24 (63). №1. С. 277–281.

35. Проект Закон України «Про основні засади державної міграційної політики України» Законі України «Про основні засади державної міграційної політики України».

36. Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. № 892-р. Офіційний вісник України. 2016. № 96. Ст. 3129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-p#n9> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

37. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Укладено 08.06.1995 р. ВВР. 1995. № 18. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

38. Кобець Ю. В., Мадрига Т. Б. Державна міграційна політика України в умовах повномасштабного вторгнення. Вісник Львівського

університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2023. Вип. 48. С. 252–259. URL: <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.48.31>.

39. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. Агентство ООН у справах біженців : вебсайт. 27 с. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

40. Концепція державної міграційної політики. Схвалена Указом Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011. Офіційний вісник Президента України : офіц. вид. від 03.06.2011 р. № 16. С. 92. Ст. 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

41. Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України : вебсайт. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheniosobi.html> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

42. Вплив міграції на соціально-економічну ситуацію в Україні: аналіт. доп. / за ред. В. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 33 с. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.01> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

43. Вітман К. М. Державна етнонаціональна політика України: чергова спроба концептуалізації. Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. Одеса, 2009. Вип. 36. С. 15–26.

44. Відтепер, внутрішньо переміщені особи, незалежно від регіону, отримають однакові права. Верховна Рада України : офіційний вебпортал. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/226410.html> ((дата звернення: 01.11.2023 р.)

45. Бичай Р. Р. Поняття внутрішньо переміщені особи як елемент гібридної війни. Вісник Прикарпатського університету. Політологія. Івано-Франківськ: Плай, 2019. Вип. 13. С. 7–15.

46. Бичай Р. Р. Політична соціалізація та внутрішньо переміщені особи в Україні як предмет дослідження політичної науки. Вісник

Прикарпатського університету. Політологія. Івано-Франківськ: Плай, 2020. Вип. 14. С. 31–37.

47. Бичай Р. Р. Інтеграція ВПО в нові громади: виклики політичної соціалізації. Єдність України в контексті окупованих територій : матеріали наук. конф., 8-9 липня 2021 р. Київ : Аналітичний центр УКУ, 2021. С. 35–44.

48. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

49. Короткий оксфордський політичний словник / пер. з англ.; за ред. І. Макліна, А. Макмілана. Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. 789 с.

50. Барський В. Р. Напрями вдосконалення державної міграційної політики України в умовах європейської інтеграції. Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи : наук.-практ. симпозіум, присвяч. 15-річчю міжнар. дня мігранта та 25-річчю Міжнар. конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та їх сімей (м. Одеса, 18 груд. 2015 р.). Націон. ун-т “Одеська юридична академія”. Одеса: Фенікс, 2015. С. 67–70.

51. Безпалова О. І. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб : міжнар. наук. - практ. конф. Ужгород, 2017. С. 10–19.

52. Дерев'янка С. М. Внутрішньо переміщені особи : проблеми політичної соціалізації в Галичині. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2017. № 1 (87). С. 199–216.

53. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / за ред. О. В. Позняка. Умань : СПД Сочінський, 2007. 276 с.

54. Підгрушний Г. П., Мезенцев К. В., Дудін В. С., Провотар Н. І., Бондар В. В. Комерційна субурбанізація у Київському метрополісному регіоні: нерівномірність і поліцентричність розвитку // Український географічний журнал. 2020. Вип. 4 (112). С. 19–28.

55. Мезенцев К. В. Суспільно-географічне прогнозування регіонального розвитку : монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2005. 253 с.
56. Міжнародна організація з міграції. URL : <https://iom.org.ua>.
57. Западнюк С. О. Міграції населення України : передумови, динаміка та наслідки розвитку / наук. ред. Л. Г. Руденко. Київ : Академперіодика, 2011. 240 с.
58. Логвинова М. О. Внутрішньо переміщені особи як категорія вимушених мігрантів: поняття та ознаки. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Географічні науки». 2019. № 11. С. 44–50.
59. Малиновська О. А. Внутрішня міграція та тимчасові переміщення в Україні в умовах політичних та соціально-економічних загроз : аналітична доповідь. Соціальна політика. 2014. № 17. С. 1–23. URL : http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf.
60. Олефір В. І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальної міграції та торгівлі людьми : монографія. Київ : Друкарня МВС України, 2004. 308 с.
61. Nafees A. Internally Displaced Persons and International Refugee Law: Protection Gaps, Challenges and Implementation in Practice. The King's Student Law Review. 2017. № 8(2). P. 94–117.
62. Капінус О. Державне регулювання внутрішньої вимушеної міграції: понятійно-категоріальний апарат. Державне управління та місцеве самоврядування. 2007. № 3. С. 17–25.
63. Жванія Т. В. Сучасна вимушена міграція: соціально-політичні аспекти. Сучасне суспільство. 2005. № 2(2). С. 46–56.
64. Рибаковський Л. Л. Стадії міграційного процесу. Міграція населення. 2001. № 5. 125 с.
65. Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.

66. Кхасраві О. З. Поняття та підстави внутрішніх переміщень населення. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2016. № 3(1). С.154–157.

67. Капінус О. Я. Особливості державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 2 (53). С. 119–124.

68. Надрага В. І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику». Український соціум. 2015. № 1 (52). С. 134.

69. Бортник Н., Жаровська І., Цьвок М. Спонукальні причини міграції в сучасних умовах. Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки», 2017. № 884. С. 80–88.

70. Лібанова Е.М. 76 Чорнобильська катастрофа: 25 років потому. Науково-економічний та суспільно-політичний журнал «Демографія та соціальна економіка». К. № 2(16)2011. С. 3–18.

71. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020.

[URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top) (дата звернення: 01.11.2023 р.)

72. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14.11.2001 р. № 15-рп/2001/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

73. Тітов І.Б. До питання про систему забезпечення громадян України за кордоном. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2019. С. 222–223.

74. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141; поточна ред. від 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> ((дата звернення: 01.11.2023 р.)

75. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Прийнято 16.12.1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI). Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 01.11.2023 р.)

76. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235ІІІ. ВВР. 2001. № 13. Ст. 65; поточна ред. – Ред. від 05.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

77. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.

78. Кресіна І. О., Лойко Л. І., Явір В. А. Концепція державної етнонаціональної політики (проект). Політичний менеджмент. 2010. № 2. С. 65-72.

79. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. ВВР. 1994. № 18. Ст. 101; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

80. Про біженців : Закон України від 24.12.1993 р. № 3818-XII. ВВР. 1994. № 16. Ст. 90; поточна ред. – Втрата чинності від 31.07.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3818-12#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

81. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. ВВР. 2004. № 15. Ст. 232;

поточна ред. – Ред. від 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

82. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. ВВР. 2012. № 19–20. Ст.179; поточна ред. – Ред. від 28.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

83. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. ВВР. 2013. № 51. Ст. 716; поточна ред. – Ред. від 21.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

84. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. ВВР. 2014. № 26. Ст. 892; поточна ред. – Ред. від 02.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

85. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Дата оновлення: 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#top> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

86. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2005 р. № 761-VIII. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

87. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

88. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 р. № 2709-IV. Дата оновлення 1.12.2022 р.

URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

89. Ніколаєвський М. В., Прохоренко Н. Є. Теоретико-методологічні засади вивчення міграції населення. Вісник міжнародного слов'янського університету. 2009. № 12(1). С.34–39.

90. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 12.07.2017 р. № 482-р. Дата оновлення 12.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

91. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 29.08.2018 р. № 602-р. Дата оновлення 29.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-p#Text> ((дата звернення: 01.11.2023 р.)

92. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

93. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>. (дата звернення: 01.11.2023 р.)

94. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

95. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р. № 80731-X. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

96. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. Дата

оновлення: 04.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

97. Лібанова Е. М. Зовнішні трудові міграції українців: масштаби, причини, наслідки. Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2. С. 11–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2018_2_3 104.

98. Ліпкан В. А. Основи права національної безпеки. Право України, 2009. № 1. С. 108–116.

99. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. Дата оновлення: 29.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/ed20221029#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

100. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 376. Дата оновлення 17.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-п#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

101. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Дата оновлення 04.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

102. Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. Дата оновлення: 24.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

103. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження: наук.-практ. видання / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ, 2013. 92 с.

104. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

105. Соловйов Є.В. Механізми державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2019. 235 с.

106. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

107. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. Дата оновлення 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

108. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinaciyniy-shtab.html>. (дата звернення: 01.11.2023 р.)

109. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

110. Головне управління статистики у Харківській області. URL : <http://kh.ukrstat.gov.ua>

111. Новікова О. Ф., Шамілева Л. Л. Мобілізація соціальних ресурсів внутрішньо переміщених осіб із промислових регіонів України на забезпечення розвитку територіальних громад / Економіка промисловості. 2016. № 4(76). С. 70–79.

112. Сегіда К., Костріков С. Просторовий економетричний аналіз маятникової трудової міграції на регіональному рівні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Географія. 2016. Вип. 1 (64). С. 42–53. URL: <https://visnyk-geo.knu.ua/wp-content/uploads/2016/12/09-64.pdf>.

113. Castles S. International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century : Global Trends and Issues. *International Social Science Journal*. 2000. № 52(165). P. 270–271.

114. Betts A. *Forced migration and global politics*. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009. 216 p.

115. Forced Migration Learning Module / Columbia University Mailman School of Public Health. URL : <http://www.columbia.edu/itc/hs/pubhealth/modules/forcedMigration/definitions.html#top>.

116. Географічна енциклопедія України : В 3 т. Т. 2 / під ред. О. М. Маринич та ін. Київ : «Українська Радянська Енциклопедія» ім. М. П. Бажана. 1990. 480 с.

117. Садова У. Я., Князев С. І., Андрусишин Н. І. Територіальна міграційна система України як чинник розвитку економіки, держави і суспільства. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2013. № 3. С. 312. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2013_3_3.

118. Малиха М. І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна підтримка. *Грані*. 2015. № 8. С. 6–11.

119. Кульчицький Т. Р. Поняття внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 1(19). С. 51–57.

120. Логвинова М. О. Внутрішньо переміщені особи як категорія вимушених мігрантів: поняття та ознаки. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Географічні науки»*. 2019. № 11. С. 44–50.

121. Хлібороб Н.Є. Цифрова трансформація публічних сервісів: правове регулювання в контексті Європейських принципів. *Адміністративне право і процес*. № 1 (32). 2021. С. 28–39. URL: <https://doi.org/10.17721/2227796X.2021.1.03>. (дата звернення: 01.11.2023 р.)

122. Лушпієнко Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 188–193.

123. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. ВВР. 2014. № 26. Ст. 892; поточна ред. – Ред. від 02.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

124. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13.12.2022 р. № 2834-IX. Голос України : офіц. вид. від 31.12.2022 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#n441> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

125. Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України : Закон України від 28.07.2022 р. № 2471-IX. Голос України : офіц. вид. від 16.08.2022 р. № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-20#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

126. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. ВВР. 2014. № 26. Ст. 892; поточна ред. – Ред. від 02.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

127. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 р. № 1871-IX. Голос України : офіц. вид. від 30.11.2021 р. № 226; поточна ред. – Ред. від 02.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187120#n370> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

128. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. ВВР. 1994. № 18. Ст. 101;

поточна ред. 247 – Ред. від 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

129. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. ВВР. 2000. № 23. Ст. 176; поточна ред. – Ред. від 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 01.11.2023 р.)

130. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. ВВР. 2015. № 28. Ст. 250; поточна ред. – Ред. від 09.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> ((дата звернення: 01.11.2023 р.)

131. Капінус О. Я. Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб: види та методи реалізації. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електрон. наук. видання : зб. 2021. № 4 (16). Серпень. Київ : Вид-во Ліра-К, 2021. С. 143–160. URL: <https://maup.com.ua/ua/ekspert/vypusky/4-162021.html>