

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента, доцента кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету Шевчук Оксани Романівни на дисертацію здобувача ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» Торяник Віолетти Олександрівни на тему «Правові засади інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон»**

### **Актуальність обраної теми.**

Внаслідок російської повномасштабної воєнної агресії проти України близько 4 646 735 громадян перемістилися всередині країни, близько 8 мільйонів громадян виїхали за кордон, більшість із яких отримали тимчасовий прихисток у країнах Європейського Союзу. Невизначеність щодо тривалості бойових дій та майбутнього економічного стану України після завершення війни, міграційних політик приймаючих держав створюють серйозні економічні та гуманітарні виклики як для самої України, так і для приймаючих країн. Незважаючи на важливість вирішення питань інтеграції (реінтеграції) таких осіб, на законодавчому рівні прийнято Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затверджено операційний план заходів з її реалізації у 2023-2025 роках, Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України, виключно щодо внутрішньо переміщених осіб. У той же час щодо реінтеграції громадян за кордоном відсутні затверджені стратегії та плани. Розробка та удосконалення правових механізмів з інтеграції (реінтеграції) зазначених осіб сприятиме вирішенню ключових для України проблем: демографічної кризи, дефіциту кваліфікованих фахівців на ринку праці, захисту прав українців за кордоном.

У наукових дослідженнях питання повернення українців, які виїхали через російську агресію, інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО) розглядається недостатньо глибоко. Здебільшого ці роботи мають соціологічний характер і зосереджені на вивченні міграційних процесів та їхньому впливі на післявоєнний розвиток України.

З цього погляду, дисертаційна робота В.О. Торяник є актуальною, входить до переліку пріоритетних тем досліджень. У дослідженні комплексно розглянуто питання поняття інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; міжнародно-правових та національних нормативно-правових актів у такій сфері; правового механізму моніторингу потреб ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; правових засобів доступу таких осіб до соціального та пенсійного забезпечення, забезпечення їх житлових, трудових прав; правового забезпечення партнерської взаємодії між Україною, ЄС та громадськими організаціями щодо інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; координації між органами місцевого самоврядування, державної влади та громадським сектором при реалізації державної політики з інтеграції (реінтеграції) таких осіб.

З огляду на актуальність теми, достатньо логічним є **зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, ухвалених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019, а також Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки (пункт 1.2 «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права»).

Основні положення дисертації відповідають пріоритетним напрямам науково-дослідних робіт Сумського державного університету та отримані в межах реалізації науково-дослідної теми Навчально-наукового інституту права



Сумського державного університету «Демократія як спосіб забезпечення державою прав людини та децентралізації: правові механізми» (№ 0122U200509).

**Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і наукова новизна, повнота їх викладу в опублікованих працях.** Аналіз положень дисертації В.О. Торяник дозволяє зробити висновок, що загалом дослідження відзначається належним рівнем обґрунтованості отриманих результатів. Це підтверджується логічною структурою дисертаційного дослідження та доволі точним застосуванням наукових підходів, методів і прийомів наукових досліджень. Дослідження також містить достатньо вміло використаний емпіричний матеріал (регіональні програми соціальної підтримки, моніторингові звіти міжнародних організацій, громадського сектору, статистичні дані та опитування). Дисертанткою проаналізовано значний обсяг наукових досліджень в галузі теорії права, адміністративного права, права соціального забезпечення, інших галузевих наук (соціології, філософії, економіки), в тому числі і дослідження профільних зарубіжних науковців. Дослідження ґрунтується на аналізі національних нормативно-правових актів, зарубіжного законодавства, міжнародних актів, судової практики, практики ЄСПЛ. вітчизняного та зарубіжного законодавства.

Висновки, узагальнення та обґрунтування, представлені у дисертації, є достатньо виваженими та належним чином обґрунтованими. Низка висновків та пропозицій містять елементи наукової новизни. Структура та зміст дисертації відображають всебічність проведеного дослідження, що підтверджується значною кількістю використаних автором наукових, інформативних та нормативних джерел.

У вступі обґрунтовано актуальність теми роботи, встановлено зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет, методологію дослідження, розкрито наукову новизну

і практичне значення результатів дисертаційного дослідження, наведені дані про їхню апробацію та наукові публікації дисертанта.

Розділ 1 «Загальна характеристика інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон» складається з двох підрозділів, в яких досліджується понятійно-категоріальний апарат інтеграції (реінтеграції) зазначених осіб; міжнародно-правові та національні нормативно-правові акти у досліджуваній сфері. За результатами дослідження сформульовано низку висновків та рекомендацій.

Зокрема, конкретизовано змістовне наповнення інтеграції та реінтеграції як правових категорій (с. 32-40); уточнено визначення ВПО (с.40, 47-55); аргументовано необхідність розмежування внутрішнього переміщення та бездомності (с. 58) та ухвалення окремого Державного стандарту соціальної послуги інтеграції (реінтеграції) ВПО, оскільки ухвалений Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб не відображає особливості реінтеграції ВПО, не забезпечує реалізації Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів із її реалізації у 2023–2025 роках (с. 54-55); класифіковано законодавство у сфері інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які перебувають за кордоном, на загальне та спеціальне; законодавство, спрямоване на виконання тактичних завдань з інтеграції (реінтеграції) і стратегічних завдань з інтеграції (реінтеграції) (с. 59-79); набули подальшого розвитку положення щодо правової природи Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року як рамкового документа, реалізація якого потребує розв'язання проблем: обмежених фінансових та інфраструктурних ресурсів, упровадження механізмів фінансування програм, спрямованих на допомогу ВПО, зокрема міжнародну допомогу; інфраструктурної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування, нівелювання конфліктів між мешканцями територіальних



громад, що приймають, і ВПО унаслідок обмеженого фінансового ресурсу; забезпечення ВПО доступом до інформації щодо їхніх прав і можливостей; розроблення регіональних програм, спрямованих на інтеграцію (реінтеграцію) ВПО у громади, що приймають (с. 66-68).

У Розділі 2 «Механізм інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон» здійснено комплексне дослідження правового механізму моніторингу потреб ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; правових засобів доступу таких осіб до соціального та пенсійного забезпечення, забезпечення їх житлових, трудових прав.

В даному розділі дослідження дисертанткою запропоновано поняття моніторингу потреб ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон (с. 82-94); аргументовано доцільність впровадження CRM-системи оцінювання потреб таких осіб з призначенням координатором такої системи Міністерства соціальної політики України та впровадженням методології опитування потреб ВПО з автоматизацією та інтегруванням отриманих даних із державними реєстрами; запропоновано класифікацію чинників, які впливають на повернення громадян в Україну, на зовнішні та внутрішні (до зовнішніх чинників віднесено: строки закінчення активної фази війни; вступ України в ЄС, НАТО; умови, розмір і строки отримання Україною репарацій, грошових коштів унаслідок конфіскації російських активів на користь України та використання їх для фінансування відновлення, отримання доходів від тимчасово заморожених російських активів, фінансування від партнерів України; до внутрішніх чинників віднесено швидкість відновлення критичної, освітньої, соціальної, житлової інфраструктури; умови та розміри соціальної підтримки громадян; швидкість створення тимчасових умов для проживання; створення умов для працевлаштування громадян із належним рівнем оплати праці).

Аргументовано доцільність створення окремого органу державної влади для реалізації перерахованих тактичних і стратегічних правових механізмів за

аналогією з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Запропоновано визначити його компетенцію у сфері інтеграції (реінтеграції) громадян України, які тимчасово виїхали за кордон, співпраці з міжнародними організаціями, Європейською комісією, країнами ЄС, громадським сектором.

Низка пропозицій авторки мають прикладний характер і спрямовані на удосконалення законодавства у досліджуваній сфері, зокрема, щодо усунення дискримінаційного характеру отримання пенсій для ВПО, які набули такого статусу до 24 лютого 2022 року; внесення змін до Порядку надання допомоги на проживання ВПО, затвердженого постановою КМУ № 332 від 20.03.2022 року; Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Практичну спрямованість мають пропозиції дисертантки щодо забезпечення житлових прав на загальнодержавному та місцевому рівнях.

У Розділі 3 «Способи вдосконалення механізму інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон» дисертанткою розглянуто питання правового забезпечення партнерської взаємодії між Україною, ЄС і міжнародними організаціями щодо інтеграції (реінтеграції) таких осіб, координації між органами місцевого самоврядування, державної влади та громадським сектором під час реалізації політики з інтеграції (реінтеграції).

Авторкою запропоновано класифікацію правових механізмів повернення громадян на тактичні та стратегічні. До тактичних правових механізмів авторкою віднесено розроблення та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів щодо обліку громадян України, які перебувають під тимчасовим захистом за кордоном, та системи оцінювання їхніх потреб, зокрема потреб у створенні умов для повернення до України; внесення змін у трудове законодавство щодо застосування дистанційної роботи як форми організації праці українських роботодавців у межах збереження трудових відносин із



громадянами України, які отримали тимчасовий захист у ЄС; розроблення культурно-просвітницької кампанії для громадян України за кордоном для стимулювання повернення й залишення в Україні; розроблення кредитних житлових програм для українців за кордоном (закріплення на законодавчому рівні можливостей на однакових пільгових умовах набувати житло як ВПО, так і громадянами України за кордоном у відносно безпечних регіонах України), до стратегічних - розробку та прийняття спільно з ЄС програми повернення та реінтеграції громадян в Україну; укладання з державами-членами ЄС та іншими державами двосторонніх міжнародних договорів щодо повернення громадян в Україну; оборонну та безпекову модернізацію України; економічне, соціальне, інфраструктурне відновлення деокупованих регіонів України; впровадження міжнародного компенсаційного механізму шляхом підписання міжнародних договорів з державами, у яких є заморожені російські активи, створення Компенсаційної комісії, Компенсаційного Фонду; впровадження міжнародного механізму використання прибутку від заморожених російських активів та у стратегічній перспективі розробку правового механізму повної конфіскації заморожених російських активів.

За результатами аналізу авторкою запропоновано класифікацію правових засобів з реінтеграції громадян за кордоном за суб'єктним складом на такі, які реалізуються Україною, державою, що приймає, міжнародними організаціями. Щодо заходів, які Україна може впроваджувати спільно з іншими державами, що приймають, дисертанткою віднесено: укладення двосторонніх міжнародних договорів про повернення громадян України та пошук дітей, незаконно вивезених із території України; упровадження процедур із відновлення паспортів та інших документів для громадян України за кордоном. На рівні держави авторкою запропоновано розробити програму надання тимчасового житла таким громадянам; забезпечити умови працевлаштування за минулою професією; упровадити програми навчання за новими актуальними на ринку

праці професіями; забезпечити доступ до потреб першої необхідності після повернення; розробити та впровадити компенсаційний механізм для громадян, що втратили власний бізнес унаслідок воєнних дій; передбачити можливість отримання права на проживання членам новостворених сімей, які мають громадянство іншої країни. Серед заходів, які можуть реалізовуватися державами перебування, авторкою зазначено впровадження державних програм з повернення громадян в Україну, зокрема з фінансовими стимулами для повернення (надання разової грошової суми, оплата вартості квитків); укладення договорів про реадмісію. Для полегшення та стимулювання процесу повернення авторкою запропоновано механізм зарахування трудового стажу працівникам, які були офіційно працевлаштовані за кордоном, для забезпечення права на отримання пенсійних виплат, укладення двосторонніх договорів між Україною та основними країнами-реципієнтами українських вимушених мігрантів щодо взаємного зарахування стажу. Щодо міжнародних організацій запропоновано проведення реадмісії українців; надання фінансової та матеріальної допомоги громадянам України, які повертаються.

Серед засобів діяльності громадських організацій у досліджуваній сфері дисертанткою віднесено просвітницький компонент, адвокацію, участь у консультативно-дорадчих органах при органах місцевого самоврядування, обласних, районних державних адміністраціях. Для вдосконалення правового забезпечення координації між органами місцевого самоврядування, державної влади та громадським сектором дисертанткою запропоновано виключити в конкурсних процедурах бюджетної підтримки громадських організацій необґрунтований розподіл коштів та корупційні ризики, на законодавчому рівні запропоновано забезпечити механізм оцінювання радами з питань ВПО місцевих програм і політик у сфері соціального захисту ВПО, внести зміни у Примірне положення про Раду з питань ВПО в частині складу ради з боку



представників районних, обласних державних адміністрацій (п. 7), підстав дострокового припинення ради (п. 9).

**Апробація результатів.** Результати дослідження апробовані належним чином у 10 публікаціях, які опубліковано у національних фахових виданнях України та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Оцінка мови та стилю дисертації, відсутність порушення академічної доброчесності.** Аналіз змісту дисертації вказує на дотримання здобувачкою вимог академічної доброчесності.

У роботі є посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги законодавства про авторське право і суміжні права, надано достовірну інформацію про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації.

Таким чином, у рецензованій роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного автором дисертаційного дослідження.

Дисертація виконана українською мовою із дотриманням належного наукового стилю.

**Оформлення дисертації та анотації** відповідає вимогам, що встановлені для такого виду праць у Наказі Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» від 12.01.2017 р. № 40.

Аналізуючи роботу, слід відзначити, що вона вирізняється системним підходом до предмету дослідження. Логічна структура дисертації дозволяє послідовно розглядати всі проблеми, визначені авторкою, та взаємопов'язує розділи і підрозділи між собою. Розподіл основного тексту на розділи та підрозділи відповідає правилам пропорційності, непересіченості, взаємовиключення та неперервності. Авторка послідовно виклала матеріал, правильно співвідносячи загальні і конкретні питання, формулюючи необхідні наукові дефініції.

Обрана структура дозволила дисертантці системно проаналізувати широкий спектр питань, що стосуються правових засад інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон.

Мета та задачі, визначені дисертанткою у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам. Рекомендації та пропозиції, викладені в дисертації щодо удосконалення чинного законодавства України, є теоретично обґрунтованими та аргументованими.

Висновки сформульовані дисертанткою чітко і повно розкривають поставлені в роботі завдання та результати дослідження.

У цілому дисертаційне дослідження має належний рівень виконання, демонструє системний підхід до вивчення проблем та робить значний науковий внесок у вітчизняну правничу доктрину.

**Теоретичне і практичне значення результатів дослідження** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– у науково-дослідній сфері – як основа для подальшого розроблення та наукового обґрунтування правових засад інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон;

– навчальному процесі – під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять із здобувачами вищої освіти з дисциплін «Адміністративне право», «Право соціального забезпечення» (акт впровадження Сумського державного університету);

– практичній діяльності – під час захисту прав, свобод та представництва інтересів внутрішньо переміщених осіб та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон (акт впровадження Асоціації юридичних клінік України та акт Департаменту соціального захисту населення Сумської міської ради).



**Зауваження та пропозиції за змістом дисертації.** Визначаючи актуальність проведеного автором дослідження, наукову новизну, високий теоретичний рівень, а також практичну значимість результатів, слід зазначити, що окремі положення дисертаційної роботи В.О. Торяник носять дискусійний характер, а деякі висновки потребують додаткової аргументації:

1. У підрозділі 1.1 роботи авторка виокремлює адміністративно-правовий статус осіб, які постраждали від воєнних дій (с. 43-45) і виокремлює категорії таких осіб (особи, які залишили тимчасово окуповані райони та набули статус ВПО; одинокі матері; особи – учасники антитерористичної операції із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій і Луганській областях, учасники бойових дій; особи, які залишилися на тимчасово окупованій території). У контексті предмету дослідження є незрозумілою мета такої класифікації та дослідження їх адміністративно-правового статусу. Було б доцільним конкретизувати мету такого виокремлення та запропонованої класифікації.

2. На с. 58 дисертації авторка пропонує ухвалити два окремі Державні стандарти соціальної послуги з інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, враховуючи різницю між внутрішнім переміщенням та бездомністю, невідповідністю між завданнями Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердженого операційного плану заходів із її реалізації у 2023–2025 роках та змістом чинного Державного стандарту соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб, який розповсюджується і на ВПО. В цілому погоджуючись з аргументацією дисертантки щодо невідповідності чинного Державного стандарту соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб потребам інтеграції (реінтеграції) ВПО, є незрозумілою необхідність прийняття двох окремих стандартів для ВПО та громадян за кордоном, адже є варіант прийняття єдиного стандарту такої соціальної послуги. Якщо авторка наполягає на двох окремих стандартах, було

б доцільним навести аргументи на користь такої пропозиції та визначити відмінність між соціальною інтеграцією (реінтеграцією) для ВПО та громадян за кордоном.

3. У підрозділі 2.1 роботи авторка пропонує впровадити CRM-систему державного моніторингу потреб ВПО та громадян за кордоном з призначенням координатором такої системи Міністерства соціальної політики України, розробкою єдиної методології моніторингу потреб у сфері освіти, охорони здоров'я, фінансового забезпечення. Оскільки авторка підтримує пропозицію створення окремого органу державної влади по роботі з громадянами за кордоном, чи доцільно делегувати моніторинг потреб таких осіб іншому органу – Міністерству соціальної політики України. Адже є доречним, якщо оцінкою потреб буде займатися спеціально створений орган.

4. У розділі 2 роботи авторка, досліджуючи механізм інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, залишає поза увагою забезпечення освітніх прав, адже всередині України низка дітей та підлітків обмежені у реалізації освітніх прав у низці небезпечних регіонів України через онлайн-навчання. Для громадян, які виявлять бажання повернутися в Україну, питання забезпечення та реалізації освітніх прав дітей також є актуальним через необхідність інтеграції у освітній процес. Дослідження мало б більш завершений характер у випадку аналізу правового забезпечення освітніх прав ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон.

5. У підрозділі 3.2 дисертаційного дослідження авторка аналізує Примірне положення про Раду ВПО (с. 188-190). Проте зазначене положення розповсюджуються тільки на ради, створені при районних, обласних державних адміністраціях. Дослідження мало б більшу цінність у випадку дослідження положень про ради з питань ВПО при органах місцевого самоврядування. Адже такі положення не прив'язані до затвердженого на рівні підзаконного акту



Примірного положення про Раду ВПО, а тому є можливість оцінити такі акти та запропонувати найкращі практики до застосування.

Слід зазначити, що наведені вище зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне та практичне значення, містить наукові висновки і нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання, яке спрямоване на удосконалення правових механізмів інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон.

Зважаючи на викладене, вважаю, що дисертація на тему «Правові засади інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктор філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» від 12 січня 2022 року № 44, а її авторка – Торяник Віолетта Олександрівна, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

## ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права та судочинства

Західноукраїнського національного університету

Оксана ШЕВЧУК



*Оксана ШЕВЧУК*

*Анна Євченко*