

Голові спеціалізованої вченої ради  
К 20.052.07 в Івано-Франківському  
Національному технічному  
університеті нафти і газу  
д. держ. упр., проф., Заслуженому  
працівнику освіти України  
Д. І. Дзвінчуку

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента Полякової Ольги Станіславівни  
на дисертаційне дослідження Капінус Олександри Ярославівни на тему:  
«Особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб  
в Україні», представлену до публічного захисту на здобуття наукового  
ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю  
25.00.01 – теорія та історія державного управління**

**1. Актуальність теми дисертаційної роботи.** Трагічні події 2014 року спричинили масову внутрішню вимушену міграцію населення України та виникнення нової категорії громадян – внутрішньо переміщених осіб. Обмеженість у ресурсах органів державного управління та місцевого самоврядування обумовила несвоєчасне здійснення ними процедури реєстрації, обліку та соціального захисту внутрішньо переміщених осіб; адміністративні бар'єри на шляху інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі територіальні громади. Перехід у 2014–2016 роках від ієрархічної структури виконання повноважень з реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб до координування функцій на регіональному / місцевому рівнях при збереженні ієрархічного управління в структурно-функціональному аспекті щодо взаємодії центру та регіональних і місцевих

управлінських систем в умовах воєнних дій засвідчив особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Зростання впливу інститутів громадянського суспільства на державну політику щодо внутрішньо переміщених осіб призвело до трансформації зазначеної політики. Вищезазначені явища та процеси потребували дослідження. У зв'язку з цим, представлені результати дисертаційної роботи Капінус Олександрі Ярославівни є актуальними та такими, що можуть бути використані в процесі реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб на національному, регіональному та місцевому рівнях в Україні.

**2. Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження пов'язане з науково-дослідними роботами Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України:

– кафедри соціальної і гуманітарної політики за темою: «Соціальні чинники забезпечення сталого розвитку Харківського регіону в соціальній сфері» (ДР № 0116U007254, 2017 р.). Авторкою підготовлено матеріали до підрозділу Заключного звіту 2.1. Пріоритетні напрямки формування соціальної політики сталого розвитку регіону, а саме: удосконалення взаємодії з громадськими організаціями в частині підтримки та впровадження соціальних проектів щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

**3. Ступінь обґрунтованості й достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації.** Теоретико-методологічні засади дисертаційної роботи, а також практичні рекомендації, отримані за її результатами є обґрунтованими та достовірними. Результати проведеного дослідження підтверджують обізнаність автора дисертації з науковими працями вчених України, а також роботами зарубіжних вчених, присвяченими вирішенню проблем реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Дисертаційна робота Капінус Олександрі Ярославівни характеризується послідовністю та логічністю представлення її результатів,



що дозволило розкрити проблему дослідження та запропонувати шляхи її вирішення. Автором було чітко і конкретно сформульовано мету та завдання дисертаційної роботи, які, в свою чергу, дозволили розробити комплекс практичних рекомендацій щодо вдосконалення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Для вирішення завдань дисертаційної роботи було використано низку теоретичних підходів. Найбільший інтерес викликає застосування системного підходу, що дало можливість розробити Концепцію реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, яка базується на застосуванні координаційних зав'язків між органами державного управління всіх рівнів та органами місцевого самоврядування через створення Координаційних центрів із питань внутрішньо переміщених осіб як при Кабінеті Міністрів України, так і структурних підрозділів на регіональному рівні. Використання комунікативного підходу сприяло формуванню моделі публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні на основі партнерської взаємодії органів влади, інститутів громадянського суспільства та бізнесу з метою здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади для підвищення ефективності реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Теоретичною та інформаційною базою дослідження були наукові публікації зарубіжних і вітчизняних дослідників у сфері державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, нормативно-правові акти (Конституція України, закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України); статистичні та аналітичні матеріали, дані Державної служби статистики України, Норвезької Ради у справах біженців (Norwegian Refugee Council (NRC)), Центру з моніторингу внутрішніх переміщень (Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)), Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)), Міжнародної організації з міграції (International Organization

for Migration (IOM)); результати соціологічних досліджень, експертного опитування «Проблеми реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні» (листопад 2019 р.–лютий 2020 р.), проведеного серед суб'єктів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, а також громадських об'єднань.

Ознайомлення з основними положеннями, рекомендаціями та висновками дисертації дає підстави для підтвердження її наукової новизни, а саме уперше обґрунтовано напрями трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, розроблено Концепцію реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні та модель публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Автором удосконалено: понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління в частині визначення поняття державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні та конкретизації її напрямів, а саме: здійснення міграційного контролю (реєстрація, облік) в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб; створення нормативно-правової бази для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб (ВПО); розроблення спеціальних державних соціально-економічних програм надання екстреної допомоги суб'єктам внутрішньої вимушеної міграції, вирішення їх соціально-економічних проблем (забезпечення житлом, працевлаштування, надання безоплатної медичної допомоги, пенсійного та соціального забезпечення, належного рівня освітніх послуг, державної матеріальної та гуманітарної допомоги); проведення заходів щодо адаптації, інтеграції та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; запобігання дискримінації зазначеної категорії громадян; узагальнення зарубіжного досвіду реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, що дозволило з'ясувати результативні практики у зазначеній сфері (зокрема, у створенні координаційних структур для взаємодії державних органів влади з міжнародними організаціями) з метою розробки пропозицій їх адаптації до умов України.



У результаті проведеного дослідження дістали подальшого розвитку систематизація інституційного забезпечення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Це сприяло виявленню особливостей формування, проблем реалізації та напрямів трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Представляє інтерес авторська періодизація змін у системі державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в незалежній Україні: 1) 1991–2003 рр. – становлення інституційного забезпечення реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб; 2) 2003–2014 рр. – розвиток системи державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб; 3) жовтень 2014 р.–лютий 2016 р. – початок трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб у напрямку інституалізації публічної політики; 4) лютий 2016 р.–серпень 2019 р. – інституалізація публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб; 5) з вересня 2019 р. – подальший розвиток публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

О. Капінус на підставі результатів експертного опитування слушно зазначила, що найбільший ефект мала соціальна допомога внутрішньо переміщеним особам. Водночас погоджуємося з переліченими проблемами реалізації державної політики щодо ВПО: відсутність координації діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, бізнесу; відсутність коштів у місцевих бюджетах для фінансування потреб ВПО; відсутність інфраструктури для надання базових якісних соціальних послуг ВПО; існування юридичних та адміністративних бар'єрів на шляху інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі територіальні громади; недосконалість інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Не викликає сумнівів обґрунтування необхідності застосування гендерного підходу до державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні для мінімізації негативних наслідків внутрішнього

переміщення представників різних статей і соціальних груп.

**4. Наукова новизна одержаних результатів дослідження.** Головні положення наукової новизни пов'язані з результатами вирішення здобувачем основних завдань дисертаційного дослідження, а саме: в теоретичному обґрунтуванні змісту, особливостей реалізації та напрямів трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, а також розробленні підходів до її удосконалення. Це викристалізовується в наступній сукупності нових наукових положень, які розроблено дисертанткою особисто:

– обґрунтовано напрями трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні: зміна структурно-функціональної моделі реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб; розширення предметного поля державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб завдяки створенню дієвого механізму взаємодії органів влади з громадськими об'єднаннями; перетворення інститутів громадянського суспільства в нових акторів публічної політики; запровадження інструментів публічної політики (парламентських слухань, петицій, громадської експертизи, експертно-аналітичних структур, громадського контролю за діяльністю влади, громадського бюджету) для вирішення питань вимушених переселенців; інституалізація та подальший розвиток публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб;

– розроблено Концепцію реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, що базується на застосуванні координаційних зв'язків між органами державного управління всіх рівнів та органами місцевого самоврядування; містить завдання, основні напрями, очікувані результати реалізації публічної політики щодо ВПО. А також розроблено модель публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні на основі партнерської взаємодії (трансактного характеру комунікації) органів влади, інститутів громадянського суспільства та бізнесу, передбачає створення Координаційних центрів із питань внутрішньо переміщених осіб як при



Кабінеті Міністрів України, так і структурних підрозділів на регіональному рівні з метою здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади для підвищення ефективності реалізації політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

**5. Повнота висвітлення результатів дослідження в опублікованих працях та авторефераті.** Результати наукових досліджень Капінус О.Я. висвітлено в 17 наукових публікаціях: 6 статей у фахових виданнях України, з яких 5 – у виданнях, включених МОН України до переліку фахових у галузі науки державного управління; 1 стаття – у закордонному науковому виданні; 10 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій, конгресів.

Опубліковані наукові праці достатньою мірою відображають всі розділи дисертаційної роботи.

**6. Важливість для науки та практики одержаних автором дисертації результатів.** Наукове значення роботи полягає в теоретичному обґрунтуванні змісту, особливостей реалізації та напрямів трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, а також розробленні підходів до її удосконалення задля забезпечення сталого суспільного розвитку.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані для написання монографій, посібників з державного управління, у навчальних дисциплінах «Соціальна політика», «Публічна політика» за програмою підготовки магістрів публічного управління; у програмах з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Результати дослідження, запропоновані автором, були використані в практичній діяльності органами влади в Україні, а саме:

– Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України при підготовці пропозицій до тексту проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб

та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» (довідка про впровадження від 26.12.2017 р. № 22/1-5446-17);

– Департаментом соціального захисту населення Харківської обласної державної адміністрації для підвищення ефективності його співробітництва з громадським сектором, міжнародними фондами у вирішенні нагальних проблем внутрішньо переміщених осіб у Харківській області з урахуванням запропонованих концептуальних підходів; удосконалення взаємодії з громадськими організаціями в частині підтримки та впровадження соціальних проектів щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб (довідка про впровадження від 31.10.2019 р. № 01-29/08/16512);

– Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин – щодо застосування гендерного підходу до соціального захисту внутрішньо переміщених осіб і розроблення Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб (довідка про впровадження від 18.11.2019 р. № 04-25/16-383 (218229));

– Міністерством цифрової трансформації України – щодо створення цифрового сервісу для забезпечення єдиного державного обліку внутрішньо переміщених осіб шляхом подання документів від внутрішньо переміщених осіб в он-лайн режимі та отримання е-довідок про перебування на обліку із забезпеченням конституційних гарантій, недопущення поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, запровадження додаткового інструменту контролю при призначенні адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам, при фактичному підтвердженні відомостей про перебування / проживання внутрішньо переміщених осіб у регіоні реєстрації такої особи (довідка про впровадження від 17.06.2021 р. № 1/11-2-К-3455-21-3602-2021).

## **7. Оцінка оформлення та змісту дисертаційної роботи. Дисертація**



складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, що повно та змістовно розкривають особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні. У роботі дисертантка зрозуміло та чітко поставила мету, визначила завдання, предмет і об'єкт дослідження. Загалом робота налічує 208 найменувань використаних джерел, 35 із яких іноземною мовою.

Оформлення дисертації виконано згідно з вимогами Міністерства освіти і науки України та не викликає принципових зауважень. За своїм змістом робота відповідає спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

#### **8. Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.**

Дисертаційне дослідження Капінус О.Я. загалом здійснено на високому науково-теоретичному рівні. Проте, оскільки деякі його положення є *дискусійними*, що пов'язано з означенням дисертантом власної позиції окремих досліджуваних питань, варто зробити певні уточнення, зауваження та рекомендації:

1. У підрозділі 1.3. «Зарубіжний досвід державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб» розкрито досвід 6 країн (Азербайджану, Афганістану, Боснії і Герцеговини, Грузії, Колумбії, Молдови). Проте не зовсім чітко визначено, який саме досвід необхідно враховувати при виробленні підходів до удосконалення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні. Дискусійним представляється висновок щодо прийнятності для України досвіду Колумбії (с. 80, 167).

2. Дисертанткою проведено експертне опитування серед суб'єктів реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб та громадських об'єднань «Проблеми реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні» (підрозділ 2.3). На жаль, не вистачає обґрунтування, чому представники громадських об'єднань репрезентують лише міста Запоріжжя, Одесу й Харків.

3. Бажано було б представити в підрозділі 3.1. дані з гендерної статистики щодо внутрішньо переміщених осіб у абсолютних показниках по регіонах, щоб на їх підставі обґрунтувати можливість застосування гендерного бюджетування для удосконалення відповідної державної політики.

4. Безперечно, науковим доробком авторки є розроблення Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб (далі – Концепції). Разом із тим, бажано було б використати результати проведеного експертного опитування для характеристики проблем реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, щоб обґрунтувати необхідність розроблення такої Концепції, а також представити аргументовані прогнози щодо позитивного впливу Концепції на реалізацію зазначеної політики.

5. Значною заслугою О.Я. Капінус є розроблення авторської моделі публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Разом із тим, у Додатку Є «Пропозиції з удосконалення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні» (с. 210–211) відсутні бодай загальні рекомендації для органів влади щодо упровадження елементів нової моделі зазначеної політики.

Висловлені зауваження та побажання не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості.

**9. Загальний висновок.** Враховуючи актуальність, новизну, важливість одержаних автором наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практичну цінність сформульованих положень і висновків вважаю, що дисертаційна робота О.Я. Капінус є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, у якому розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, та має суттєве значення для галузі науки «Державне управління».



На підставі вищезазначеного можна констатувати, що дисертаційна робота Капінус Олександри Ярославівни «Особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні» відповідає вимогам пунктам 11, 14 «Порядку присудження наукових ступенів» МОН України», а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

### **Офіційний опонент**

Провідний науковий співробітник  
Наукового центру проблем виховання  
добросочесності та запобігання корупції  
у секторі безпеки  
Національного університету оборони  
України імені Івана Черняхівського,  
доктор наук з державного управління



Ольга ПОЛЯКОВА

