

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.20>

PRZEPISY PRAWNE DOTYCZĄCE REINTEGRACJI OBYWATELI UKRAINY, KTÓRZY CZASOWO PRZENIEŚLI SIĘ ZA GRANICĘ W WYNIKU DZIAŁAŃ WOJENNYCH

Wioletta Toryanyk,

aspirant Uniwersytetu Stanowego Sumy (Sumy, Ukraina)

ORCID ID: 0009-0002-0009-8629

violetta.toranyk@gmail.com

Adnotacja. W wyniku zakrojonej na szeroką skalę agresji militarnej Rosji na Ukrainę za granicę wyjechało około 8 milionów obywateli, z czego większość znajduje się pod tymczasową ochroną w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Niepewność co do czasu trwania aktywnej fazy działań wojennych oraz sytuacji gospodarczej Ukrainy po politycznej decyzji o zakończeniu działań wojennych stwarza wyzwania gospodarcze i humanitarne zarówno dla Ukrainy, jak i państw-gospodarzy. Powyższe wskazuje na potrzebę opracowania polityki państwa i odpowiedniego mechanizmu prawnego reintegracji obywateli, którzy czasowo wyjechali za granicę w wyniku działań wojennych na Ukrainie, z uwzględnieniem wymienionych czynników. Głównym celem artykułu jest opracowanie propozycji i rekomendacji dotyczących prawnego zapewnienia reintegracji na Ukrainie obywateli, którzy czasowo wyjechali za granicę w wyniku działań wojennych. Na podstawie przeprowadzonych badań czynniki wpływające na powrót obywateli na Ukrainę podzielono na zewnętrzne i wewnętrzne. Czynniki zewnętrzne obejmują zakończenie aktywnej fazy wojny; przystąpienie Ukrainy do UE, NATO; warunki, wysokość i warunki otrzymania przez Ukrainę: reparacji, środków finansowych z tytułu konfiskaty rosyjskiego majątku na rzecz Ukrainy i wykorzystania ich na finansowanie odbudowy, otrzymania dochodów z czasowo zamrożonego majątku rosyjskiego, finansowania od partnerów Ukrainy. Czynniki wewnętrzne obejmują szybkość przywracania infrastruktury krytycznej, edukacyjnej, społecznej i mieszkaniowej; warunki i rozmiary wsparcia społecznego obywateli; szybkość tworzenia tymczasowych warunków życia; tworzenie warunków zatrudnienia obywateli za odpowiedni poziom wynagrodzenia. Na podstawie analizy czynników zewnętrznych i wewnętrznych zaproponowano taktyczne i strategiczne kierunki mechanizmów prawnych reintegracji obywateli Ukrainy. Taktyczne mechanizmy prawne powinny obejmować opracowanie i przyjęcie regulaminów dotyczących rejestracji obywateli Ukrainy objętych czasową ochroną za granicą oraz systemu oceny ich potrzeb, w tym konieczności stworzenia warunków powrotu na Ukrainę; dokonanie zmian w prawie pracy w zakresie stosowania pracy zdalnej jako formy organizacji pracy ukraińskich pracodawców w ramach zachowania stosunków pracy z obywatelami Ukrainy, którzy otrzymali tymczasową ochronę w UE; rozwój kampanii kulturalnej i edukacyjnej dla obywateli Ukrainy za granicą, stymulującej powrót i pobyt na Ukrainie; rozwój programów kredytów mieszkaniowych dla Ukraińców za granicą (konsolidacja na poziomie legislacyjnym możliwości nabywania mieszkań na takich samych preferencyjnych warunkach zarówno dla osób wewnętrznie przesiedlonych, jak i obywateli Ukrainy za granicą w stosunkowo bezpiecznych regionach Ukrainy). Strategiczne mechanizmy prawne powinny obejmować opracowanie i przyjęcie wspólnego unijnego programu dobrowolnego powrotu i reintegracji obywateli na Ukrainę, zawarcie dwustronnych umów z państwami członkowskimi UE i innymi państwami w sprawie powrotu obywateli na Ukrainę; modernizacja obronności i bezpieczeństwa Ukrainy; gospodarczą, społeczną i infrastrukturalną odnowę okupowanych regionów Ukrainy.

Słowa kluczowe: reintegracja, ochrona tymczasowa, Unia Europejska, działania militarne, prawny mechanizm reintegracji.

LEGAL REGULATION OF REINTEGRATION OF UKRAINIAN CITIZENS TEMPORARILY DISPLACED ABROAD AS A RESULT OF MILITARY ACTION

Violetta Torianyk

PhD Student of the Sumy State University (Sumy, Ukraine)

ORCID ID: 0009-0002-0009-8629

violetta.toranyk@gmail.com

Abstract. As a result of Russia's full-scale military invasion of Ukraine, about 8 million citizens of Ukraine were displaced abroad, most of whom are under temporary protection in the member states of the European Union. Uncertainty regarding the duration of the military operations and the future economic situation in Ukraine after the political decision to end the hostilities creates economic and humanitarian challenges for both Ukraine and the host countries. This uncertainty indicates the need to develop a state policy and appropriate legal mechanisms for the reintegration of Ukrainian citizens who were temporarily displaced as a result of hostilities in Ukraine, taking into account the above factors. This article discusses the need to develop proposals and make recommendations regarding the legal environment of the reintegration of temporarily displaced people as a result of military action back to Ukraine. Based on the conducted research, the factors influencing the return of citizens to Ukraine were classified as external and internal. External factors include the end of the active phase of the war; Ukraine's accession to the EU, and NATO; the conditions and terms of Ukraine's receipt of reparations, (funds resulting from the confiscation of Russian assets in favor of Ukraine and their use to finance reconstruction), receipt of income from temporarily frozen Russian assets, and financing from Ukraine's partners. Internal factors include the speed of restoration of critical, educational, social, and residential infrastructure; conditions and sizes of social support for citizens; the speed of creating temporary conditions for living; and the creation of conditions for

employment of citizens with an appropriate level of remuneration. Based on the analysis of external and internal factors, tactical and strategic directions of legal mechanisms for the reintegration of citizens in Ukraine are proposed. Tactical legal mechanisms should include the development and adoption of subordinate legal acts regarding the registration of citizens of Ukraine who are under temporary protection abroad, and the system for assessing their needs, including the need to create conditions for their return to Ukraine; making changes to the labor legislation regarding the use of remote work as a form of work organization of Ukrainian employers within the framework of preserving labor relations with citizens of Ukraine who have received temporary protection in the EU; development of a cultural and educational campaign for Ukrainian citizens abroad to stimulate return and remain in Ukraine; development of credit housing programs for Ukrainians abroad (consolidation at the legislative level of opportunities to purchase housing on the same preferential terms for both internally displaced persons and Ukrainian citizens abroad in relatively safe regions of Ukraine). Strategic legal mechanisms should include the development and adoption of a joint EU program for the voluntary return and reintegration of citizens to Ukraine, the conclusion of bilateral agreements with EU member states and other states on the return of citizens to Ukraine; defense and security modernization of Ukraine; economic, social, infrastructural restoration of the de-occupied regions of Ukraine.

Key words: reintegration, temporary protection, the European Union, military action, legal mechanism of reintegration.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕІНТЕГРАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЯКІ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІСТИЛИСЯ ЗА КОРДОН ВНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ

Віолетта Торяник,

аспірантка Сумського державного університету (Суми, Україна)

ORCID ID: 0009-0002-0009-8629

violetta.torianyk@gmail.com

Анотація. Внаслідок російської повномасштабної воєнної агресії проти України близько 8 мільйонів громадян виїхали за кордон, більшість з них перебуває під тимчасовим захистом у державах-членах Європейського Союзу. Невизначеність щодо тривалості активної фази воєнних дій, економічного стану України після прийняття політичного рішення про завершення воєнних дій створюють економічні та гуманітарні виклики як для України, так і приймаючих держав. Зазначене вказує на необхідність розробки державної політики та відповідного правового механізму реінтеграції в Україні громадян, які тимчасово перемістилися за кордон внаслідок воєнних дій, з урахуванням перерахованих факторів. Основною метою статті є розробка пропозицій та рекомендацій щодо правового забезпечення реінтеграції в Україні громадян, які тимчасово перемістилися за кордон внаслідок воєнних дій. На підставі проведеного дослідження класифіковано фактори, які впливають на повернення громадян в Україну, на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів віднесено строки закінчення активної фази війни; вступу України у ЄС, НАТО; умови, розмір та строки отримання Україною: репарацій, грошових коштів внаслідок 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 факторів 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 з належним рівнем оплати праці. На підставі аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів запропоновано тактичні та стратегічні напрями правових механізмів реінтеграції громадян в Україні. До тактичних правових механізмів доцільно віднести розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів щодо обліку громадян України, які перебувають під тимчасовим захистом за кордоном, та системи оцінки їх потреб, у тому числі потреб у створенні умов для повернення до України; внесення змін у трудове законодавство щодо застосування дистанційної роботи як форми організації праці українських роботодавців в рамках збереження трудових відносин з громадянами України, які отримали тимчасовий захист у ЄС; розробка культурно-просвітницької кампанії для громадян України за кордоном для стимулювання повернення і залишення в Україні; розробка кредитних житлових програм для українців за кордоном (закріплення на законодавчому рівні можливостей на однакових пільгових умовах набувати житло як внутрішньо переміщеними особами, так і громадянами України за кордоном у відносно безпечних регіонах України). До стратегічних правових механізмів доцільно віднести розробку та прийняття спільної з ЄС програми добровільного повернення та реінтеграції громадян в Україну, укладання з державами-членами ЄС та іншими державами двосторонніх договорів про повернення громадян в Україну; оборонну та безпекову модернізацію України; економічне, соціальне, інфраструктурне відновлення деокупованих регіонів України.

Ключові слова: реінтеграція, тимчасовий захист, Європейський Союз, воєнні дії, правовий механізм реінтеграції.

Внаслідок російської повномасштабної воєнної агресії проти України близько 8 мільйонів громадян виїхали за кордон, більшість з них перебуває під тимчасовим захистом у державах-членах Європейського Союзу. Невизначеність щодо тривалості активної фази воєнних дій, економічного стану України після прийняття політичного рішення про завершення воєнних дій створюють економічні та гуманітарні виклики як для України, так і приймаючих держав.

В Україні відсутні будь-які стратегії або плани, затверджені на рівні органів державної влади, щодо реінтеграції громадян України, які перебувають за кордоном через воєнні дії. У державах ЄС на громадян України розповсюджуються положення Директиви Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового напливу переміщених осіб та про заходи,

що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення наслідків цього (Директива про тимчасовий захист) (Директива, 2001). Рішення було прийнято після проведеного в Брюсселі 24 березня 2022 року саміту лідерів ЄС, які погодили подальші заходи щодо громадян України, вимушених виїхати до країн ЄС внаслідок воєнної агресії Російської Федерації, і закликали Європейську Комісію забезпечити своєчасне надходження коштів на такі цілі (Брюссельський саміт, 2022).

Відповідно до положень Директиви українці мають право на роботу, проживання, медичну допомогу й базовий соціальний захист у державах ЄС на час подовження дії зазначеного акту. Проте рівень соціальної підтримки, вимоги щодо інтеграції залежить від внутрішнього законодавства та політики приймаючої держави ЄС. Зазначене вказує на доцільність вироблення Україною власної стратегії реінтеграції громадян, що виїхали закордон. Актуальність вирішення поставленого питання обумовлена необхідністю вирішення глобального демографічного провалля в Україні, дефіцитом спеціалістів на ринку праці, забезпеченням прав українців закордоном, оскільки надання тимчасового захисту для українців у державах ЄС, стан їх соціальної підтримки залежить від багатьох факторів як на рівні ЄС, так і на рівні окремих країн ЄС.

У науковій літературі питання реінтеграції українців, які виїхали закордон внаслідок російської воєнної агресії, досліджено фрагментарно. Більшість досліджень мають соціологічний характер та присвячені аналізу міграційних процесів та їх впливу на поствоєнний розвиток України. Зокрема, це наукові роботи О. Соболевої (Соболева, 2022: 220-229), Е. Лібанової, О.Позняк, О.Цимбал (Лібанова, Позняк, Цимбал, 2022: 37-57), С. Козіна (Козін, 2020: 114-118), О. Малиновської (Малиновська, 2023: 178-198).

Серед іноземних науковців також підіймається питання майбутнього українців у державах ЄС. Але більшість досліджень присвячено не питанням їх повернення в Україну, а інтеграції у приймаючі держави, вироблення певної політики на рівні ЄС, працевлаштування тощо. Зокрема, це наукові праці С. Манту, К. Сваан, Т. Стрік (Mantu, Zwaan, Strik, 2023: 106-116).

Метою дослідження є розробка пропозицій та рекомендацій щодо правового забезпечення реінтеграції в Україні громадян, які тимчасово перемістилися за кордон внаслідок воєнних дій.

Частка українців, які бажають повернутися в Україну, постійно зменшується. У листопаді 2022 року про наміри «точно» повернутися говорили 50% респондентів і ще 24% «скоріше планували», а в січні 2024 року таких було по 26%. Такі ж настрої і серед дітей біженців: у травні 2023-го 39% з них «точно» хотіли повернутися і ще 17% – «скоріше хотіли», а зараз ці показники становлять 22% і 25% відповідно (Пресреліз опитування, 2024). Ситуація, що склалася, обумовлена як безпековою ситуацією в Україні, так і відсутністю в Україні виробленої стратегії повернення громадян України.

У національному законодавстві практично відсутні правові механізми щодо повернення громадян України у державу. Щодо інституціональних форм, які використовуються у взаємовідносинах між державою Україна та громадянами закордоном, слід зазначити Міністерство закордонних справ України (Управління з питань закордонного українства та етноконфесійного діалогу), Державну міграційну службу, Міністерство соціальної політики (Відділ ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та з питань трудової міграції департаменту ринку праці та зайнятості), Міністерство освіти і науки України (Управління міжнародного співробітництва та європейської інтеграції), Міністерство цифрової трансформації України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, онлайн-ресурси публічних послуг (єдиний портал державних послуг Дія, інформаційна система «Електронний суд»).

Окремий орган, який би опікувався громадянами закордоном, в Україні відсутній.

Досягнення поставленої мети потребує системного аналізу як об'єктивних факторів, що впливатимуть на повернення українців з інших держав, так і правового інструментарію, яким може оперувати Україна.

Аналіз наукової літератури дозволяє класифікувати фактори, які впливають на повернення громадян України, на зовнішні та внутрішні фактори. Зовнішні фактори залежать від геополітичної ситуації. До таких факторів можна віднести строки закінчення активної фази війни; вступу України у ЄС, НАТО; умови, розмір та строки отримання Україною репарацій, грошових коштів внаслідок конфіскації російських активів на користь України та використання їх для фінансування відновлення, отримання доходів від тимчасово заморожених російських активів, фінансування від партнерів України.

14 грудня 2023 року Рада Європейського Союзу розпочала переговори щодо вступу України до Європейського Союзу. Відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2023 рік прогрес виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, складає 88% (Звіт, 2023). Незважаючи на достатньо високий рівень виконання Угоди про асоціацію, є проблемним виконання семи блоків реформи, які були поставлені як передумова набуття Україною статусу кандидата на вступ у ЄС. Зокрема, це реформа Конституційного Суду України; продовження судової реформи; антикорупція, включно з призначенням керівника спеціалізованої антикорупційної прокуратури; боротьба з відмиванням коштів; прийняття антиолігархічного закону; узгодження аудіовізуального законодавства з європейським; зміна законодавства про національні меншини.

У більшій частині виконано наступні вимоги: призначено керівника спеціалізованої антикорупційної прокуратури, внесено зміни відповідно до вимог права ЄС до Закону України «Про медіа», узгоджено аудіовізуальне законодавство відповідно до стандартів ЄС.

Щодо реформи Конституційного Суду України Президентом України 29 лютого 2024 року підписано Указ № 139/2024 «Питання конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України стосовно осіб, яких призначає Президент України» (Указ, 2024). 13 грудня 2023 року прийнято Закон

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» (Закон, 2023). Проте у законі не в повній мірі враховано висновки Венеціанської Комісії щодо зазначеного закону. Зокрема, Венеціанською комісією було рекомендовано внести пункт, що передбачає обмеження терміну міжнародної участі у процесі відбору суддів Конституційного Суду України; визначити строки повноважень міжнародних членів Дорадчої групи експертів та призначити їх відповідним нормативно-правовим актом органу державної влади України; спростити процедуру обрання членів Дорадчої групи експертів Верховною Радою України; врахувати норми гендерної рівності при обранні суддів Конституційного Суду України; впровадити у методологію оцінки моральних якостей та дієздатності Дорадчої групи експертів найкращі практики міжнародного досвіду; встановити строки реалізації процедури відбору та подання кандидатів на посади суддів від відповідних органів державної влади; залучити громадянське суспільство до процесу відбору кандидатів у судді Конституційного Суду України з вимогою про надання інформації та відгуків про кандидатів (Urgent Opinion, 2022). Більша частина рекомендацій не була імplementована у Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах».

Нереалізованість у повному обсязі реформи Конституційного Суду України підтверджується рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Овчаренко і Колос проти України» від 12 січня 2023 року, заяви №27276/15 та № 33692/15 (рішення, 2023). Зазначеним рішенням констатовано порушення Україною належної правової процедури звільнення суддів Конституційного Суду України та недотримання європейських стандартів верховенства права.

Судова реформа також реалізована частково. Оновлено склад Вищої ради правосуддя, відновлено роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів. У той же час, повільно відбувається оновлення суддів у судах загальної юрисдикції, не розпочато перевірку суддів Верховного Суду Вищою радою правосуддя, не створено Службу дисциплінарних інспекторів у Вищій раді правосуддя.

Інші реформи також перебувають на стадії реалізації з різними ступенями успішності. Зокрема, не реалізовано рекомендації Венеціанської комісії щодо ухвалення комплексного плану реформи правоохоронних органів, впровадження європейських стандартів боротьби з відмиванням коштів згідно з напрацюваннями міжурядової Групи з фінансових заходів. Не розроблено та не прийнято антиолігархічний закон.

На відміну від реалістичного сценарію вступу у ЄС, швидкість реалізації якого залежить від проведення самою Україною семи блоків реформ, питання вступу України в НАТО є невирішеним. Відносини між Україною та НАТО визначаються Хартією про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору від 9 липня 1997 року. 12 червня 2020 року Україна отримала статус партнера НАТО із розширеними можливостями. Проте вступ України у НАТО залежить як від виконання Україною реформ, так і від геополітичної ситуації.

Щодо умов, розміру та строків отримання Україною репарацій, грошових коштів внаслідок конфіскації російських активів на користь України та використання їх для фінансування відновлення. Указом Президента України від 18 травня 2022 року № 346/2022 створено Робочу групу з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації (Указ, 2022). На теперішній час відбувається робота над створенням міжнародного компенсаційного механізму для України. Резолюцією СМ/Res Комітету Міністрів Ради Європи створено Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. Про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, затверджено Статут Реєстру (Резолюція, 2023). 43 держави та ЄС є учасниками або асоційованими членами Реєстру збитків. Запуск роботи Реєстру є початковим етапом впровадження міжнародного компенсаційного механізму. Є невирішеним питанням конфіскації заморожених суверенних російських активів та порядку їх використання для відновлення України та компенсації шкоди.

На національному рівні прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» (Закон, 2022), яким впроваджено національний механізм конфіскації російських активів, які перебувають під українською юрисдикцією.

Аналіз судової практики та наукової літератури (Zelmenis, 2023: 74-80), (Kamminga, 2023: 1-17), (Дослідження, 2023), (Nagy, 2023: 1-8) вказує на доцільність впровадження міжнародного компенсаційного механізму у частині 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 розробка правового механізму повної конфіскації заморожених російських активів.

До внутрішніх факторів доцільно віднести швидкість відновлення критичної, освітньої, соціальної, житлової інфраструктури; умови та розміри соціальної підтримки громадян; швидкість створення тимчасових умов для проживання; створення умов для працевлаштування громадян з належним рівнем оплати праці.

Відновлення критичної, освітньої, соціальної, житлової інфраструктури в умовах воєнного стану є проблематичним. Проте одним із реальних рішень може бути забезпечення навчальних закладів укриттями, децентралізація систем енергозабезпечення, будівництво житлової інфраструктури у відносно безпечних регіонах України з наданням можливості українцям в інших державах укласти кредитні договори купівлі-продажу таких об'єктів нерухомості.

Одним із засобів забезпечення зайнятості в умовах воєнного стану може бути підтримка малих та середніх суб'єктів господарювання, розробка грантових програм розвитку соціального підприємництва з залученням іноземних та міжнародних донорів, підтримка самозайнятих осіб шляхом спрощення дозвільних процедур.

Одним із проблемних питань є соціальна підтримка громадян України, які виїхали в інші держави. Низку питань держава намагалася вирішити. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 10 червня 2022 року № 678 впроваджено експериментальний проєкт щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України (постанова, 2022). Відокремлений підрозділ державного підприємства «Документ», підпорядкованого Міністерству юстиції України, почав видачу паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон у Туреччині, Словаччині, Республіці Польща та Чехії. Проте зазначений експериментальний проєкт реалізовано не в повному обсязі, оскільки такі відокремлені підрозділи не створюються в інших державах.

Одним із проблемних питань є також отримання низки адміністративних послуг та соціальних виплат громадянами України закордоном. Зокрема, громадяни України, які виїхали закордон, не мають можливості оформити допомогу при народженні дитини, яка народилася в інших державах. Велика кількість жінок-громадянок України, які отримали тимчасовий захист, народили дітей за кордоном. Порядком призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. №1751 передбачено, що жінки, які мають зареєстроване місце проживання на території України і народили дитину під час тимчасового перебування за межами України, подають видані компетентними органами країни перебування і легалізовані в установленому порядку документи, що засвідчують народження дитини, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Подання заяви здійснюється до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення, відповідно до зареєстрованого місця проживання або фактичного місця перебування заявника (постанова, 2021). Проте документи про підтвердження факту народження дитини, видані закордоном, не можуть бути інтегровані до Державного реєстру актів цивільного стану громадян. Внаслідок цього особа не може подати заяву до органу соціального захисту населення онлайн та підтвердити факт народження дитини відповідно до національного законодавства.

На підставі аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів доцільно розробити тактичні та стратегічні правові механізми реінтеграції громадян в Україні. До тактичних правових механізмів доцільно віднести розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів щодо обліку громадян України, які перебувають під тимчасовим захистом за кордоном, та системи оцінки їх потреб, у тому числі потреб у створенні умов для повернення до України; внесення змін у трудове законодавство щодо застосування дистанційної роботи як форми організації праці українських роботодавців в рамках збереження трудових відносин з громадянами України, які отримали тимчасовий захист у ЄС; розробка культурно-просвітницької кампанії для громадян України за кордоном для стимулювання повернення і залишення в Україні; розробка кредитних житлових програм для українців за кордоном (закріплення на законодавчому рівні можливостей на однакових пільгових умовах набувати житло як внутрішньо переміщеними особами, так і громадянами України за кордоном у відносно безпечних регіонах України). До стратегічних правових механізмів доцільно віднести розробку та прийняття спільної з ЄС програми добровільного повернення та реінтеграції громадян в Україну, укладання з державами-членами ЄС та іншими державами двосторонніх договорів про повернення громадян в Україну; оборонну та безпекову модернізацію України; економічне, соціальне, інфраструктурне відновлення деокупованих регіонів України.

Слід зазначити, що відповідно до Директиви про тимчасовий захист громадяни, які перебувають під тимчасовим захистом, повинні мати можливість користуватися активними правами у своїй країні чи регіоні походження, що дає цій особі можливість задоволення основних потреб у його/її країні/регіоні походження та можливість реінтеграції у суспільстві. Тому реалізація запропонованих тактичних та стратегічних механізмів відповідає положенням права ЄС. Держави ЄС також зацікавлені у поверненні українців, оскільки тимчасовий захист є обмеженим у часі: за будь-яких обставин такий статус не може надаватися більше, ніж на три роки, і не може перезапускатися кілька разів відносно однієї категорії переміщених осіб. Тому це створює додаткові виклики для приймаючих країн, вимагає політичних рішень, які можуть бути непопулярними у суспільствах. Потрібна вироблена спільна політика між Україною та державами ЄС щодо програм інтеграції та планового організованого повернення українців, починаючи з 2025 року; забезпечення можливості навчання дітей та молоді українською мовою за кордоном; законодавчого забезпечення регулярної міграції громадян України з держав тимчасового перебування до України; проведення перемовин та укладання двосторонніх договорів про усунення подвійного оподаткування між Україною та іншими державами. Реалізація поставлених тактичних та стратегічних засобів потребує створення єдиного органу державної влади для організації та координації повернення громадян України за аналогією з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, який повинен забезпечити координацію з міжнародними організаціями (Міжнародною організацією з питань міграції, Управлінням Верховного комісара ООН з питань біженців), Європейською комісією, країнами ЄС, громадським сектором з питань реінтеграції громадян України. Одним із завдань такого органу повинна бути розробка та реалізація державних програм підтримки громадян України, які планують повернутися, щодо пошуку роботи, забезпечення тимчасовим житлом.

Проведене дослідження дозволяє підбити наступні підсумки. Фактори, які впливають на повернення громадян в Україну, доцільно класифікувати на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів слід віднести: строки закінчення активної фази війни; вступу України у ЄС, НАТО; умови, розмір та строки отримання Україною репарацій, грошових коштів внаслідок 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 факторів слід віднести швидкість відновлення критичної, освітньої, соціальної, житлової інфраструктури; умови та розміри соціальної підтримки громадян; швидкість створення тимчасових умов для проживання; створення умов для працевлаштування громадян з належним рівнем оплати праці. Аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів вказує на доцільність впровадження тактичних та стратегічних правових механізмів реінтеграції громадян, які виїхали за кордон, в Україну. До тактичних правових механізмів доцільно віднести розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів щодо обліку громадян України, які перебувають під тимчасовим захистом за кордоном, та системи оцінки їх потреб, у тому числі потреб у створенні умов для повернення до України; внесення змін у трудове законодавство щодо застосування дистанційної роботи як форми організації праці українських роботодавців в рамках збереження трудових відносин з громадянами України, які отримали тимчасовий захист у ЄС; розробку культурно-просвітницької кампанії для громадян України за кордоном для стимулювання повернення і залишення в Україні; розробку кредитних житлових програм для українців за кордоном (закріплення на законодавчому рівні можливостей на однакових пільгових умовах набувати житло як внутрішньо переміщеними особами, так і громадянами України за кордоном у відносно безпечних регіонах України). До стратегічних правових механізмів доцільно віднести розробку та прийняття спільної з ЄС програми добровільного повернення та реінтеграції громадян в Україну, укладання з державами-членами ЄС та іншими державами двосторонніх договорів про повернення громадян в Україну; оборонну та безпекову модернізацію України; економічне, соціальне, інфраструктурне відновлення деокупованих регіонів України. Реалізація поставлених тактичних та стратегічних засобів потребує створення єдиного органу державної влади для організації та координації повернення громадян України за аналогією з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, який повинен забезпечити координацію з міжнародними організаціями (Міжнародною організацією з питань міграції, Управлінням верховного комісара ООН з питань біженців), Європейською комісією, країнами ЄС, громадським сектором. Одним із завдань такого органу повинно бути розробка та реалізація державних програм підтримки громадян України, які планують повернутися, щодо пошуку роботи, забезпечення тимчасовим житлом.

Список використаних джерел:

1. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>.
2. The 2022 Brussels summit. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/2022_Brussels_summit.
3. Соболева О. Особливості масової міграції українців до країн Західної Європи після 24 лютого 2022 року. Українознавство. Гуманітарні виклики XXI ст. 2022. № 4(85). С. 220–229. [https://doi.org/10.30840/2413-7065.4\(85\).2022.268322](https://doi.org/10.30840/2413-7065.4(85).2022.268322)
4. Лібанова Е. М., Позняк О. В., Цимбал О. І. Масштаби та наслідки вимушеної міграції населення України внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Демографія і соціальна економіка. 2022. № 2 (48). С. 37–57.
5. Козін С. Можливості використання в Україні досвіду Німеччини у сфері правового регулювання захисту трудових прав мігрантів. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 5, том 1. С. 114–118. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-1.17>
6. Малиновська О. А. Етнополітика та міграційна політика: до питання взаємозв'язку і взаємовпливу. Political Studies. 2023. № 1 (5). С. 178-198.
7. Mantu, S.A.; Zwaan, K.M.; Strik, M.H.A. (ed.). The Temporary Protection Directive. Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States. Temporary Protection and the Future of Ukrainians in the EU. Ipskamp Printing, 2023, pp. 105–116. URL : <https://hdl.handle.net/2066/296211>.
8. Пресреліз опитування українських біженців у Німеччині, Польщі та Чехії: задоволеність життям за кордоном, повернення в Україну, інтерес до ситуації в Україні Київським міжнародним інститутом соціології. URL : <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1408&page=1>.
9. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2023 рік. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/opublikovano-zvit-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu-mizh-ukrainoiu-ta-ies-za-2023-rik>.
10. Питання конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України стосовно осіб, яких призначає Президент України: Указ Президента України від 29 лютого 2024 року № 139/2024. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1392024-49989>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах: Закон України від 13 грудня 2023 року № 2846-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20>.
12. CDL-PI(2022)046-e Ukraine – Urgent Opinion on the draft law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis», issued on 23 November 2022, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure. URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)046-e)

13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «ОВЧАРЕНКО ТА КОЛОС ПРОТИ УКРАЇНИ» (CASE OF OVCHARENKO AND KOLOS v. UKRAINE) від 12 січня 2023 року, заяви № 27276/15, № 33692/15). URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2227276/15%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%222001-230336%22%5D%7D>.
14. Про робочу групу з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: Указ Президента України від 18.05.2022 року № 346/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346/2022#Text>
15. Про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України: Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи від 12.05.2023 року № CM/Res(2023)3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/961_001-23#Text
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних активами окремих осіб: Закон України від 12.05.2022 року № 2257-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text>
17. Zelmenis J. Legal Basis of Sanctions against Russia and Asset Confiscation. *Socrates. Rīga Stradiņš University Faculty of Law Electronic Scientific Journal of Law*. Volume 2023 (2023): issue 1-27 (december 2023). P. 74-80. <https://doi.org/10.25143/socr.27.2023.3.74-80>
18. Kamminga M.T. Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? *Netherlands International Law Review*, 2023, Vol. 70 (1). P. 1–17. <https://doi.org/10.1007/s40802-023-00231-7>
19. International Centre for Ukrainian Victory (2023). Confiscation of Russian Sovereign Assets: Mission Possible and Overdue. *Centre for Economic Strategy*, p. 1-9. URL: <https://ces.org.ua/en/confiscation-of-russian-sovereign-assets/>
20. Nagy C. International Investment Law Enables the Use of Frozen Russian Assets to Compensate for War Damage in Ukraine. *Harvard International Law Journal*, 2023, Vol. 64, p. 1-8.
21. Порядок реалізації експериментального проєкту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.06.2022 року № 678. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-2022-%D0%BF#Text>
22. Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 року №1751. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP011751>

References:

1. Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (2001). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>.
2. The Brussels summit (2022). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/2022_Brussels_summit.
3. Sobolieva O. (2022). Osoblyvosti masovoi mihratsii ukrainsiv do krain Zakhidnoi Yevropy pislia 24 liutoho 2022 roku [Features of the mass migration of Ukrainians to the countries of Western Europe after February 24, 2022]. *Ukrainoznavstvo. Humanitarni vykylyky XXI st.* № 4(85). p. 220-229. DOI: [https://doi.org/10.30840/2413-7065.4\(85\).2022.268322](https://doi.org/10.30840/2413-7065.4(85).2022.268322) [in Ukrainian].
4. Libanova E. M., Pozniak O. V., Tsybmal O. I. (2022). Masshtaby ta naslidky vymushenoї mihratsii naseleńnia Ukrainy vnaslidok zbroinoї ahresii Rosiiskoi Federatsii [Scales and consequences of the forced migration of the population of Ukraine as a result of the armed aggression of the Russian Federation]. *Demohrafiia i sotsialna ekonomika.* № 2 (48). p. 37–57 [in Ukrainian].
5. Kozin S. (2020). Mozhlyvosti vykorystannia v Ukraini dosvidu Nimechchyny u sferi pravovoho rehuliuвання zakhystu trudovykh prav mihrantiv [Possibilities of using Germany's experience in Ukraine in the field of legal regulation of the protection of labor rights of migrants]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava.* Vol. 5, tom 1. p. 114 – 118. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-1.17> [in Ukrainian].
6. Malynovska O. A. (2023). Etnopolityka ta mihratsiina polityka: do pytannia vzaiemozv'язku i vzaiemovplyvu [Ethnopolitics and migration policy: to the issue of interconnection and mutual influence]. *Political Studies.* № 1 (5). p. 178-198. DOI: 10.53317/2786-4774-2023-1-10 [in Ukrainian].
7. Mantu, S.A.; Zwaan, K.M.; Strik, M.H.A. (ed.). (2023) The Temporary Protection Directive. Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States. Temporary Protection and the Future of Ukrainians in the EU. Ipskamp Printing, p. 105-116. URL : <https://hdl.handle.net/2066/296211>.
8. Presreliz opytuvannia ukrainskykh bizhentsiv u Nimechchyni, Polshchi ta Chekhii: zadovolenist zhyttiam zakordonom, povernennia v Ukrainu, interes do sytuatsii v Ukraini Kyivskym mizhnarodnym instytutom sotsiologii (2024) [. Press release of the survey of Ukrainian refugees in Germany, Poland and the Czech Republic: satisfaction with life abroad, return to Ukraine, interest in the situation in Ukraine by the Kyiv International Institute of Sociology]. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1408&page=1> [in Ukrainian].
9. Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS za 2023 rik (2023) [Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU for 2023]. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/opublikovano-zvit-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu-mizh-ukrainoiu-ta-ies-za-2023-rik> [in Ukrainian].
10. Pytannia konkursnoho vidboru kandydatur na posadu suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy stosovno osib, yakykh pryznachaie Prezydent Ukrainy [The issue of the competitive selection of candidates for the post of judge of the Constitutional Court of Ukraine regarding persons appointed by the President of Ukraine]: Ukaz Prezidenta Ukrainy № 139/2024 (2024). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1392024-49989> [in Ukrainian].

11. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia poriadku vidboru kandydatur na posadu suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy na konkursnykh zasadakh [On the introduction of changes to some legislative acts of Ukraine regarding the improvement of the procedure for selecting candidates for the post of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a competitive basis]: Zakon Ukrainy № 2846-IX. (2023). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20> [in Ukrainian].
12. CDL-PI (2022) 046-e Ukraine – Urgent Opinion on the draft law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis», pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure. URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)046-e)
13. CASE OF OVCHARENKO AND KOLOS v. UKRAINE (2023), App. No(s).27276/15, 33692/15. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2227276/15%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-230336%22%5D%7D>.
14. Pro robochu hrupu z rozrobky ta vprovadzhennia mizhnarodno-pravovykh mekhanizmiv vidshkoduvannia shkody, zavdanoi Ukraini vnaslidok zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii [About the working group on the development and implementation of international legal mechanisms for compensation for damage caused to Ukraine as a result of the armed aggression of the Russian Federation]: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 346/2022 (2022). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346/2022#Text> [in Ukrainian].
15. Pro vstanovlennia Rozshyrenoi chastkovoï uhody pro Reiestr zbytkiv, zavdanykh ahresiieiu Rosiiskoi Federatsii proty Ukrainy [On establishing the Extended Partial Agreement on the Register of Damages Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine: Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe]: Rezoliutsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy № CM/Res (2023). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/961_001-23#Text [in Ukrainian].
16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia efektyvnosti sanktsii, poviazanykh z aktyvamy okremykh osib [On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding increasing the effectiveness of sanctions related to the assets of individuals]: Zakon Ukrainy vid № 2257-IX (2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text> [in Ukrainian].
17. Zelmenis J. (2023). Legal Basis of Sanctions against Russia and Asset Confiscation. *Socrates. Rīga Stradiņš University Faculty of Law Electronic Scientific Journal of Law*. Vol. 2023: issue 1-27, p. 74-80. DOI: <https://doi.org/10.25143/socr.27.2023.3.74-80>.
18. Kamminga M.T (2023). Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? *Netherlands International Law Review*. Vol. 70 (1), p. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40802-023-00231-7>.
19. International Centre for Ukrainian Victory (2023). Confiscation of Russian Sovereign Assets: Mission Possible and Overdue. Centre for Economic Strategy, p. 1-9. URL: <https://ces.org.ua/en/confiscation-of-russian-sovereign-assets/>
20. Nagy C. (2023). International Investment Law Enables the Use of Frozen Russian Assets to Compensate for War Damage in Ukraine. *Harvard International Law Journal*, Vol. 64, p. 1-8.
21. Poriadok realizatsii eksperymentalnoho proiektu shchodo oformlennia pasporta hromadianyna Ukrainy ta pasporta hromadianyna Ukrainy dlia vyizdu za kordon hromadianam Ukrainy, yaki перебувають за межами України [The procedure for the implementation of the experimental project regarding the issuance of a passport of a citizen of Ukraine and a passport of a citizen of Ukraine for travel abroad to citizens of Ukraine who are outside Ukraine]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 678 (2022). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
22. Poriadok pryznachennia i vyplaty derzhavnoi dopomohy simiam z ditmy [The procedure for assigning and paying state aid to families with children]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy №1751 (2001). URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP011751> [in Ukrainian].