

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію 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 теми дисертаційного дослідження зумовлена істотним збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО), які опинилися у стані раптової бідності, значною кількістю громадян, які виїхали за кордон. Перераховані виклики актуалізували необхідність інтеграції (реінтеграції) ВПО, створення умов для проживання і зайнятості таких осіб в приймаючих громадах, забезпечення їх базових потреб, надання освітніх, медичних послуг. Щодо громадян України за кордоном більшість держав-членів ЄС вирішують питання їх інтеграції у власні суспільства. Необхідність повернення громадян в Україну декларується на рівні урядів держав-членів ЄС. Проте будь-які політики, стратегії у цьому напрямку не розробляються як на рівні окремих держав, так і інституцій ЄС в цілому.

В Україні також відсутні будь-які стратегії або плани, затверджені на рівні органів державної влади, щодо інтеграції (реінтеграції) громадян України, які перебувають за кордоном через воєнні дії.

Вищезазначене вказує на наявність правового та суспільного попиту у дослідженні правових засад інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон. Таким чином, обрана тема дисертаційного дослідження є актуальною, має теоретичну та практичну цінність.

Як свідчить аналіз дисертаційного дослідження здобувачки, воно виконане в руслі загальнодержавних програм розвитку і відповідає науковим

планам і темам Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету.

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 напрямкам 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 наукових положень, висновків та рекомендацій. Наукові положення, викладені у дисертації, ґрунтуються на використанні сучасних прийомів і методів наукового пізнання, що обрані із врахуванням визначеної мети та сформульованих завдань.

Мета дисертаційного дослідження полягає у всебічному і комплексному аналізі правових засад інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перебувають за кордоном, виробленні на цій основі науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Основними завданнями роботи є розкриття сутності і здійснення теоретико-правового аналізу понять «інтеграція» та «реінтеграція» ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; аналіз системи міжнародно-правових і національних нормативно-правових актів у сфері інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; дослідження правового механізму моніторингу потреб ВПО і громадян, які

тимчасово перемістилися за кордон; аналіз правових засобів забезпечення доступу ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, до соціального та пенсійного забезпечення; дослідження правових засобів забезпечення житлових і трудових прав ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; аналіз правового забезпечення партнерської взаємодії між Україною, ЄС і міжнародними організаціями щодо інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон; дослідження правового забезпечення координації між органами місцевого самоврядування, органами державної влади та громадським сектором під час реалізації державної політики інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон.

Методологія виконання дисертаційного дослідження зумовлена його метою та задачами і ґрунтується на застосуванні системи загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, що забезпечило всебічність і об'єктивність при розкритті змісту досліджуваних явищ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері вимушеного переміщення громадян як усередині держави, так і за кордон. Предметом дослідження є правові засади інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон.

Структура роботи сприяє досягненню поставленої мети та виконанню поставлених завдань. Достовірність і обґрунтованість результатів дисертації підтверджується використанням результатів досліджень провідних науковців в галузі теорії права, адміністративного права та інших галузей права, що дало змогу авторці всебічно розглянути правові засади інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, та надати практичні рекомендації з їх вдосконалення. Для виконання дисертації опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел (245 найменувань).

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, виконане дисертанткою особисто.

Наукове та практичне значення роботи. На підставі проведеного дослідження авторкою вирішено наукове завдання щодо удосконалення правових засад інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон. Дисертаційна робота є одним із перших досліджень, у якому комплексно на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, аналізу зарубіжного й національного законодавства розкрито зміст та особливості правового забезпечення інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, визначено напрями вдосконалення такого законодавства та впровадження правових механізмів на рівні територіальних громад.

У дисертації висунуто низку положень, нових для теорії та важливих для юридичної практики, з яких на особливу увагу заслуговують наступні.

Зокрема, авторкою удосконалено категоріально-понятійний апарат за темою дослідження. Вперше запропоновано змістовне наповнення правових засад інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, як нормативно забезпечений правовий механізм моніторингу потреб таких осіб; правові засоби доступу до безбар'єрного правового, соціально-економічного, медичного, транспортного, побутового, культурного, організаційно-інформаційного забезпечення прав, реалізації житлових, соціальних, пенсійних, освітніх прав на рівні територіальних громад; механізм з працевлаштування та житлового забезпечення на недискримінаційній основі з партнерською взаємодією між Україною, ЄС та міжнародними організаціями, координацією між органами місцевого самоврядування, державної влади та громадським сектором. Уточнено визначення ВПО за допомогою внесення до переліку таких осіб іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні. Сформульовано визначення моніторингу потреб ВПО і

громадян, які тимчасово перемістилися за кордон як збирання, аналізування, оброблення інформації, отриманої від таких осіб, з метою прогнозування, розроблення рекомендацій з удосконалення державної політики та законодавства у сфері їхньої інтеграції (реінтеграції).

Авторкою запропоновано класифікацію правових механізмів інтеграції (реінтеграції) громадян, які виїхали за кордон, на тактичні та стратегічні; на такі, які підлягають реалізації: Україною, державою, що приймає, міжнародними організаціями. До тактичних правових механізмів віднесено: розроблення та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів щодо обліку громадян України, які перебувають під тимчасовим прихистком за кордоном; системи оцінювання їхніх потреб, зокрема потреб після повернення в Україну; внесення змін у трудове законодавство в частині можливості застосування українськими роботодавцями дистанційної форми праці для громадян України, які отримали тимчасовий прихисток у ЄС; упровадження механізму зарахування трудового стажу громадянам України, які були офіційно працевлаштовані за кордоном; проведення культурно-просвітницької кампанії серед громадян України за кордоном із метою їхнього мотивування на повернення в Україну; розроблення кредитних житлових програм для громадян України за кордоном (закріплення на законодавчому рівні однакових пільгових іпотечних житлових програм як для ВПО, так і громадян України за кордоном).

До стратегічних правових механізмів: розроблення та ухвалення 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; упровадження міжнародного компенсаційного механізму за допомогою підписання міжнародних договорів із державами, у яких є заморожені російські активи, створення Компенсаційної комісії,

Компенсаційного Фонду; упровадження міжнародного механізму використання прибутку від заморожених російських активів та у стратегічній перспективі розроблення правового механізму повної конфіскації заморожених російських активів як складової виконання довгострокових завдань з інтеграції (реінтеграції) громадян України, які тимчасово перемістилися за кордон.

На підставі аналізу законодавства авторкою запропоновано класифікацію нормативно-правових актів на загальні та спеціальні; спрямовані на виконання тактичних завдань з інтеграції (реінтеграції) і стратегічних завдань з інтеграції (реінтеграції). Дисертанткою конкретизовано правову природу Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року як рамкового документа, реалізація якого потребує розв'язання проблеми обмежених фінансових та інфраструктурних ресурсів, інфраструктурної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування, нівелювання конфліктів між мешканцями територіальних громад, що приймають, і ВПО внаслідок обмеженого фінансового ресурсу. Аргументовано доцільність ухвалення окремого Державного стандарту соціальної послуги інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб, оскільки ухвалений Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб не відображає особливості інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб; не забезпечує реалізації Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердженого операційного плану заходів із її реалізації у 2023–2025 роках.

Досліджуючи механізм інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон, авторка класифікує види моніторингу потреб ВПО та громадян за кордоном на такий, що здійснюють органи державної влади, місцевого самоврядування; громадський сектор; міжнародні організації.

Низка висновків та пропозицій авторки мають прикладний характер. Зокрема, дисертанткою аргументовано доцільність упровадження CRM-системи державного моніторингу потреб ВПО і громадян, які перебувають за кордоном. Запропоновано призначити координатором такої системи Міністерство соціальної політики України, розробити єдину методологію моніторингу потреб внутрішньо переміщених осіб у сфері освіти, охорони здоров'я, фінансового забезпечення із щоквартальним оцінюванням отриманих даних і коригуванням державної політики в цій сфері, автоматизацією та інтегруванням отриманих даних із державними реєстрами. Запропоновано затвердити акт оцінювання потреб внутрішньо переміщених осіб для використання в територіальних громадах за результатами впровадження такої методології.

Авторкою розроблено пропозиції щодо забезпечення житлових прав ВПО на загальнодержавному та місцевому рівнях.

На загальнодержавному рівні запропоновано: розробити стратегію нової житлової політики на території України, ухвалити новий Житловий кодекс України, з урахуванням викликів, обумовлених воєнними діями на території України, та механізмом реалізації житлових прав ВПО; прийняти довгострокову державну програму забезпечення житлових прав ВПО шляхом забезпечення таких осіб екстреним, тимчасовим та постійним житлом; підвищити спроможність Рад ВПО у сфері адвокації та захисту житлових прав ВПО шляхом прийняття нормативно-правових актів з методичними рекомендаціями та правовими механізмами їх впливу на реалізацію і захист житлових прав ВПО; збільшити фінансування місцевих бюджетів на будівництво житла для ВПО, реконструкцію житлового фонду, пільгове кредитування з залученням додаткового фінансування з боку міжнародних організацій, країн-донорів, грантових програм, справедливим розподілом отриманих коштів, використанням публічної інформації про житлові потреби ВПО; розробити механізм компенсації витрат ВПО на оренду житла з визначенням критеріїв та

строків такої компенсації, та залучення грантових коштів грантів для пільгового іпотечного кредитування ВПО; провести інформаційну кампанії для ВПО щодо вимог і процедур участі в житлових програмах на національному та місцевому рівнях; розробити та затвердити порядок проведення оцінки житлових потреб ВПО на рівні територіальних громад.

На місцевому рівні запропоновано: створити на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування окремий розділ для ВПО та забезпечити його наповнення актуальною інформацією щодо національних та місцевих житлових програм для ВПО з покривими алгоритмами дій, вимогами та процедурами участі у житлових програмах; можливостей, умов та механізмів отримання тимчасового житла з фондів житла, призначеного для тимчасового проживання ВПО та житлового фонду соціального призначення; забезпечити ведення та оприлюднення на офіційному сайті міської, селищної ради рейтингових списків ВПО, які потребують житло для тимчасового проживання.

Аргументовано доцільність розробки та затвердження на рівні територіальних громад порядку формування та розподілу житла з фонду тимчасового житла із визначенням рейтингового списку взятих на облік ВПО, які потребують отримання житла; програм забезпечення житлом ВПО з відповідним обсягом фінансування, виходячи з наявних можливостей та потреб; стратегій довгострокових житлових рішень для ВПО, у тому числі із залученням міжнародних гуманітарних організацій, рад з питань ВПО.

Розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства в досліджуваній сфері. На підставі аналізу Порядку надання допомоги на проживання ВПО, затвердженого постановою КМУ від 20.03.2022 № 332, розроблено пропозиції щодо погодження його положень із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та усунення внутрішніх колізій. Сформульовано пропозиції щодо усунення дискримінації прав ВПО, які перемістилися в гірські населені пункти, за допомогою

розповсюдження на них додаткових гарантій і прав, передбачених спеціальним законом для мешканців таких територіальних громад. Запропоновано ухвалити цільовий нормативно-правовий акт щодо гарантій для дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів; усунути колізії та прогалини, що є в Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів.

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).

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Результати дослідження відображено в чотирьох наукових статтях, з яких три опубліковано в наукових фахових виданнях, визнаних МОН України, одна – у науковому періодичному виданні іншої держави, і трьох тезах доповідей, оприлюднених на науково-практичних конференціях, зокрема міжнародній науково-практичній конференції «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (Суми, 2019 і 2024 рр.); всеукраїнській науково-практичній

конференції «Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір» (Полтава, 7 червня 2019 р.).

Опубліковані статті повною мірою відображають результати дисертаційного дослідження.

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 авторкою дисертаційного дослідження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. В цілому, позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Віолетти Торяник на тему «Правові засади інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон», слід вказати на спірність окремих висновків та пропозицій, розкриття яких під час публічного захисту сприятиме більш повній та об'єктивній оцінці результатів дослідження.

1. При дослідженні механізму інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон авторка аналізує правовий механізм моніторингу потреб таких осіб, правові засоби доступу до соціального та пенсійного забезпечення, забезпечення житлових, трудових прав таких осіб. Є незрозумілим, чому саме зазначені складові механізму інтеграції включено у дослідження. Робота мала більш логічний характер у випадку дослідження у першому розділі роботи змістовного наповнення механізму інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон з аргументацією авторського розуміння такого наповнення.

2. На с. 187 роботи авторка вказує на фішингові посилання серед ВПО, громадян України за кордоном як частину інформаційної війни. За допомогою таких посилань поширюється недостовірна інформація щодо діяльності органів державної влади, створюються панічні настрої. Фактично дії РФ в інформаційному полі спрямовано на збільшення кількості громадян України за кордоном для створення в державах ЄС міграційної кризи та додаткового навантаження на їхні системи соціального захисту. Важливою складовою інформаційних атак є також заволодіння персональними даними громадян України для отримання несанкціонованого доступу до конфіденційної інформації, зламу офіційних онлайн-ресурсів, державних реєстрів, розповсюдження шкідливого програмного забезпечення. Авторка вказує на правову просвіта у сфері інформаційної безпеки як складову діяльності громадських організацій. Погоджуючись з висновками авторки, слід вказати на необхідність включення держави у протидію інформаційній війні. Адже громадський сектор не має достатніх ресурсів та інструментів для протистояння в інформаційній війні. Є доцільним розглянути місце та роль держави у цій сфері.

3. Дисертантка зазначає, що складовою інформаційного блоку взаємодії публічного сектору та громадських інституцій є комунікація держави з громадянами, які перебувають за кордоном (с. 181-182). Авторка констатує, що в Україні відсутні довгострокові рішення щодо такої комунікації. Низка громадських організацій намагаються її вибудувати на горизонтальному рівні. Проте без задіяння в комунікацію консульських установ, створення профільних державних установ налагодити ефективну систему інформування неможливо. Погоджуючись з висновком авторки, слід констатувати його незавершеність, адже у роботі відсутні конкретні пропозиції щодо довгострокових рішень такої комунікації. Хотілося б почути бачення здобувачки у цій проблемній сфері.

4. Здобувачка пропонує внесення змін у трудове законодавство в частині застосування дистанційної роботи як форми організації праці українських роботодавців у межах збереження трудових відносин із громадянами України, які отримали тимчасовий захист у ЄС. Хотілося б отримати роз'яснення в контексті положень Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Можливо така пропозиція вже знайшла реалізацію в зазначеному Законі. Та чи розповсюджується така пропозиція на посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників державних та комунальних установ.

5. У підрозділі 2.3 роботи дисертантка досліджує правові засоби забезпечення житлових прав ВПО та громадян, які перебувають за кордоном. Авторкою сформовано низку пропозицій щодо забезпечення таких осіб житлом. Проте є сумнівними пропозиції щодо формування фонду соціального житла для ВПО. Адже формування такого фонду виключно для ВПО призведе до конфліктів на рівні територіальних громад. Адже окрім ВПО таке право повинні мати члени сімей загиблих Захисників та Захисниць, учасники бойових дій, ветерани російсько-української війни.

Висловлені зауваження значною мірою зумовлені складністю обраного для наукового пошуку предмета дослідження і не знижують загальної позитивної оцінки дисертації, оскільки викликані не стільки вадами дисертації, скільки складністю відносин, які виникають та мають місце у сфері інтеграції (реінтеграції) ВПО та громадян, які тимчасово перемістилися за кордон. Значна кількість зауважень носить уточнюючий або дискусійний характер.

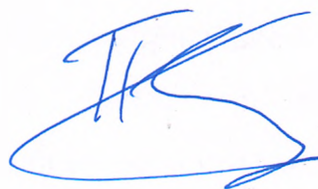
Дисертація є завершеною роботою, що виконана на високому науково-теоретичному рівні і містить наукові положення та науково обґрунтовані результати в галузі правничої науки, які розв'язують важливе науково-прикладне завдання подолання теоретичних і практичних проблем, що мають

місце у сфері правового забезпечення інтеграції (реінтеграції) ВПО і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон.

Дисертація Торяник Віолетти Олександрівни на тему «Правові засади інтеграції (реінтеграції) внутрішньо переміщених осіб і громадян, які тимчасово перемістилися за кордон» є першим комплексним дослідженням за відповідним науковим напрямом і відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затверженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її авторка Торяник Віолетта Олександрівна заслуговує здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний
університет», доктор філософії



Вадим ПІШТА

Підпис Вадима Пішти засвідчую:

начальник юридичного відділу
ДВНЗ «Ужгородський
національний університет»



Василь ТИМЧАК