

ВІДГУК

опонента – доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Шумила Михайла Миколайовича на дисертацію Тараса Руслановича Кульчицького «Правове регулювання захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 Право

Актуальність теми дисертації. Внутрішньо переміщені особи (далі - ВПО) як суб'єкт правовідносин зайняли значне місце в міждисциплінарних гуманітарних студіях, але центральною фігурою залишаються саме в науці права соціального забезпечення. Починаючи з 2014 року, а саме тимчасової окупації росією АРК та окремих районів Донецької та Луганської області Україна зіткнулась із появою 1,5 мільйона ВПО. За останні 8 років, для правового забезпечення належного захисту прав та обов'язків цього спеціального суб'єкту в Україні напрацьований корпус нормативно-правових актів, які покликані максимально врахувати потреби громадян, які набули цього правового статусу, зокрема, спеціальний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Не можна оминати увагою значну кількість міжнародних актів, які в тій чи тій мірі визначають основи соціального захисту ВПО, окреме місце серед яких займають Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення.

Ще більшої актуальності питання ВПО набуло після 24 лютого 2022 року, коли розпочалось повномасштабне вторгнення росії на територію України і яке, на жаль продовжує тривати і сьогодні, на момент написання цього відгуку. Агресія росії призвела до чергового спалаху внутрішнього переміщення і станом на початок травня 2022 року ця цифра складає 7,7 мільйона громадян. За даними Міжнародної організації з міграції, частка переселенців у загальній кількості населення України зросла до 17,5% – тобто кожна шоста людина стала внутрішньо переміщеною особою. Останнє дослідження, проведене з 11 до 17 квітня, показало, що не менше 60% внутрішньо переміщених осіб становлять жінки. При цьому більше половини переселенців повідомили про відсутність деяких харчів. Також 28% сімей з дітьми до п'яти років зіткнулися з труднощами в отриманні достатньої кількості їжі для своїх дітей.

Враховуючи викладене, усвідомлюючи, що дисертаційне дослідження готувалося передусім без врахування трагічних подій останніх 2 місяців, проте актуальність наукового пошуку не тільки не зникла, а тільки ще більше

загострилась. Сьогодні, як ніколи, є затребуваність науково-обґрунтованих висновків, які б сприяли ефективності законодавства у цій сфері.

Системне дослідження правового статусу ВПО дозволяє побачити проблеми прогалини в правовому регулюванні відносин за участі цього спеціального суб'єкта, удосконалити старі та запровадити нові інструменти підвищення його якості та ефективності, сприяти вдосконаленню чинного законодавства про забезпечення прав і свобод та практики його застосування.

Актуальними для ВПО залишаються проблеми: пенсійного забезпечення, соціальних допомог, сприяння зайнятості ВПО, реалізації права на житло, зокрема, тимчасове, послуг соціальної інтеграції та реінтеграції.

Ступінь обґрунтованості наукових напрацювань, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналізуючи зміст роботи, можна висувати, що проведене Т. Р. Кульчицьким дисертаційне дослідження є самостійним, творчим, цілісним, науковою розвідкою, яка характеризується системним підходом до предмету дослідження.

Визначені в роботі завдання відповідають загальній меті наукової праці, що полягає, зокрема, у дослідженні не тільки теоретичних аспектів правового регулювання соціального захисту ВПО, але і цілком практичних питань, як то правове забезпечення деяких окремих видів соціальної підтримки та проблем, які виникають у процесі реалізації комплексу спеціальних прав. У роботі також формулюванні пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Чітко визначеними є об'єкт і предмет дослідження. Об'єктом дисертації є правовідносини у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Предметом дослідження – є правове регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Мета дослідження, а також поставлені для її досягнення завдання визначили структуру роботи, яка є цілком логічною, виваженою і такою, що охоплює найбільш важливі аспекти дослідження. Дисертація складається з анотації, зі вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку.

Дисертантом використано і належним чином опрацьовано значну джерельну базу (367 джерел). Здобувачем проаналізовано значний обсяг наукової літератури, зокрема, безпосередньо з проблематики дисертаційного дослідження, акти чинного законодавства, практику національних судів різних інстанцій, а також, рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Висновки та результати дослідження є достатньо обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки використанню дисертантом філософських, загальнонаукових та спеціальних методів, що були обрані з урахуванням мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження. Обґрунтованість і достовірність отриманих наукових результатів дослідження забезпечуються застосуванням дисертантом системно-структурного, структурно-функціонального, статистичного, порівняльного, формально-юридичного методів.

Теоретичну основу дослідження складають наукові праці українських та зарубіжних учених у галузі загальної теорії права, конституційного, трудового, адміністративного права, права соціального захисту та інших галузей системи права України.

Нормативно-правову базу дослідження склали Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, закони і підзаконні нормативно-правові акти у сфері соціального захисту ВПО тощо.

Емпіричною базою дослідження є рішення Конституційного Суду України, матеріали судової практики.

Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри соціального права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів. Характеризуючи наукову новизну дослідження, слід зазначити, що дисертація Т. Р. Кульчицького є спеціальним комплексним дослідженням такого спеціального суб'єкта права соціального захисту, як внутрішньо переміщена особа.

Відповідно до результатів здійсненого дослідження отримано результати, що характеризуються науковою новизною, мають як теоретичне, так і практичне значення.

У роботі слушно наголошується на тому, що внутрішньо переміщену особу та внутрішньо переміщену дитину необхідно вважати окремими суб'єктами права на соціальний захист. Які з огляду на настання негативних наслідків, спричинених військовими діями при проведенні антитерористичної операції чи анексії Автономної Республіки Крим змушені залишити своє місце проживання, або в силу існування цих обставин не можуть повернутись на ці території, і потребують соціального захисту з боку держави. Автор також концентрує увагу на тому, що внутрішньо переміщені особи, що вимушено переселилися не є соціально виключеними особами та такими, що потребують процесу соціалізації (повернення), тож за змістовним наповненням політики

держави щодо внутрішньо переміщених осіб правильним буде використовувати термін “соціальна інтеграція”.

Автором запропоновано розмежовувати юридичні гарантії соціального захисту внутрішньо переміщених осіб на: (1) гарантії реалізації (законодавчо закріплені підстави, умови та порядок здійснення соціального захисту, його стандарти та нормативи тощо), а також (2) гарантії охорони та (3) гарантії захисту (наявність юридичної відповідальності, способів відновлення порушених прав).

Заслуговує на увагу думка автора, яка набула особливої актуальності сьогодні в час повномасштабної війни росії проти України, що позитивним у правовому механізмі соціального захисту внутрішньо переміщених осіб є можливість електронної форм подання заяви та документів. Зокрема, внутрішньо переміщена особа, уповноважений представник сім’ї, може подати заяву з необхідними документами для призначення грошової допомоги поштою або в електронній формі. Як відомо сьогодні завдяки додатку «Дія» ВПО змогли отримати допомогу від держави.

Варто погодитись із дисертантом, що попри певні недосконалості адміністративної форми захисту, вона має вагомі переваги, зокрема, безоплатність, неформальність, а також скороченість термінів розгляду звернень тощо, саме тому займає своє місце поряд з іншими формами захисту соціальних прав внутрішньо переміщених осіб. На нашу думку, удосконаленню адміністративної форми сприятиме новий Закон України «Про адміністративні процедури», який виводить надання адміністративних послуг, зокрема, у сфері соціального захисту на якісно новий рівень. Хоча судова форма захисту також має свої переваги, особливо інститут зразкової справи, яку розглядає Верховний Суд.

Практичне значення може мати пропозиція автора про стимулювання зайнятості внутрішньо переміщених осіб як частини концепції державної підтримки їхньої економічної самостійності є – стимулювання розвитку підприємництва та самозайнятості. Активізація підприємницької діяльності серед вразливих верст населення має перевагу: зменшення витрат бюджетних коштів на їхнє соціальне утримання.

В дисертації сформульовані й інші висновки та пропозиції, що мають наукову новизну, теоретичне і прикладне значення.

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових виданнях. Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно, сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на підставі його особистих досліджень і викладені в наукових статтях і тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у 22 наукових публікаціях, із них 6 наукові статті, опубліковані у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України, 1 наукова стаття, опублікована у зарубіжному періодичному виданні юридичного напрямку, 2 підрозділи в колективних монографіях, а також 13 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Висновки та пропозиції, сформульовані в дисертації, мають теоретичне і практичне значення і можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження теоретичних і практичних питань статусу внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів соціального захисту за законодавством України;

- правотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно – правового регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб з урахуванням міжнародних стандартів;

- правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики застосування законодавства у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

- навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Трудове право», «Право соціального забезпечення», при підготовці навчально-методичних матеріалів, навчальних підручників, практикумів із зазначених дисциплін.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

Зауваження і дискусійні пропозиції, які викладені в дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Т. Р. Кульчицького, водночас необхідно звернути увагу на деякі положення, що могли б слугувати предметом подальших наукових досліджень або дискусії під час публічного захисту.

1. Автором дано визначення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб як системи державних, територіальних та недержавних організаційно-правових заходів законодавчо-обов'язкового чи добровільного характеру, які застосовуються з метою задоволення соціальних потреб осіб, зумовлених обставинами, передбаченими Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», та спрямовані на ефективну інтеграцію цих осіб за новим місцем проживання, а також створення умов для забезпечення їм гідного рівня життя (С. 23). Таке визначення містить у собі низку недоліків і внутрішніх суперечностей. Так, автор розмежовує

соціальний захист ВПО на три рівні: державний, територіальний та недержавний. Таке розмежування потребує додаткового пояснення, про що йдеться, коли виокремлюються територіальні організаційно-правові заходи? Якщо йдеться про локальне правове регулювання, яке твориться органами місцевого самоврядування, то варто тоді термінологічно скорегувати визначення. Дискусійною є пропозиція про включення до системи соціального захисту ВПО недержавних організаційно-правових заходів (хто є суб'єктом правотворення?) добровільного характеру. Соціальний захист є публічною галуззю права, оскільки суб'єкти галузі є соціально-вразливими категоріями, які не можуть залишитися без опіки держави. Все інше, це добродійність, яка не має жодного стосунку до предмета галузі, не регулюється державою, а отже, не може бути елементом соціального захисту *a priori*. Тому вважаємо, що у цьому контексті простежується і методологічна помилка, яка потребує виправлення. Крім цього, в самому тексті дисертації автор не розкриває недержавний рівень соціального захисту. Потребує додаткового пояснення, що автор розуміє під терміном «соціальні потреби»?

2. Досліджуючи корпус правових норм, автор робить неочікуваний висновок, що велика кількість нормативно-правових актів, що встановлюють різні умови та різний порядок надання соціальних виплат лише ускладнює правозастосування. Тому з метою підвищення ефективності юридичного механізму забезпечення внутрішньо переміщених осіб нестраховими соціальними виплатами, пропонуємо прийняти єдиний нормативно-правовий акт - Порядок, в якому передбачити всі види таких виплат, правові підстави, умови й процедуру отримання, зобов'язаних суб'єктів та відповідальність (С. 22, 64, 170). Система законодавства соціального захисту дійсно є розгалуженою, і очевидно давно потребує інкорпорації у формі кодифікації. Натомість автор пропонує здійснити інкорпорацію шляхом ухвалення підзаконного акту: Порядку. Така пропозиція викликає подивування і вирішує проблему розпорошення правових норм тільки частково, отже є необхідність додаткового пояснення такого кроку і його ефективності та доцільності.

3. У роботі обстоюється думка, що з метою врахування особливих обставин, у яких опинились внутрішньо переміщені особи та забезпечення їм належного соціального захисту, необхідно законодавчо закріпити право такої особи підтверджувати факт спільного проживання з померлим годувальником довідкою про реєстрацію місця проживання до факту їхнього внутрішнього переміщення (С. 97, 170). Встановлення фактів, що мають юридичне значення здійснюється в межах окремого провадження судом. Встановлення факту спільного проживання має низку правових наслідків для спадкових, сімейних

та інших відносин. На нашу думку, запровадження спрощеної адміністративної процедури встановлення факту спільно проживання для одних відносин і збереження судової процедури для інших є нелогічним. Встановлення одного і того ж факту не може встановлюватись у різний спосіб. Крім цього, довідка про реєстрацію (ще необхідно з'ясувати, хто цю довідку має видати, якщо особа не може знаходитися в місці свого попереднього проживання) не є безумовною підставою вважати, що особи спільно проживали, вели спільно господарство тощо, усе це потребує доказування заявником. Тому така пропозиція є сумнівною.

4. Досліджуючи питання реалізації ВПО права на житло автор пропонує Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» доповнити окремою статтею, де передбачити всі форми реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло соціального призначення чи на житло відповідно до Житлового кодексу України: тимчасове та постійне житло, соціальне житло, соціальні гуртожитки, соціальні готелі, соціальний найм житла приватного сектора тощо. Тут також варто вказати форми державної підтримки (забезпечення, створення умов для самостійного набуття, законодавчі пільги тощо) реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло (С. 150, 172). Зазначена пропозиція не враховує цілу низку факторів, по-перше, закріплення окремою статтею права ВПО суперечить законодавчій техніці, оскільки за такою логікою, право на житло усіх суб'єктів, які мають право на забезпечення житлом, має бути закріплене на рівні спеціальних законів. Необхідно дати відповідь на питання, яка у цьому об'єктивна доцільність і яким чином це закріплення сприятиме реалізації ВПО права на житло? По-друге, викликає подивування, що автор покликається на Житловий кодекс, сфера дії якого врегульовувати відносини приватної власності на житло, натомість право на житло для ВПО перебуває у площині соціального житла, яке особа отримує відповідно до норм публічного права.

Висловлені зауваження носять переважно уточнюючий характер і не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дослідження. Вони переслідують мету запросити автора до наукової дискусії та врахувати зазначені зауваження у подальшій науковій розробці проблематики дослідження.

Ідеться про певну неповноту розгляду окремих положень дисертації, що має теоретичне і практичне значення, містить нові наукові висновки і підходи до вирішення конкретного наукового завдання.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертаційна робота Т. Р. Кульчицького на тему «Правове регулювання захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням. В ній отримано нові науково обґрунтовані результати, що відрізняються новизною в постановці і вирішенні проблем правового регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

2. Дисертація Т. Р. Кульчицького на тему «Правове регулювання захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні» за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значимістю здобутих результатів відповідає спеціальності 081 Право та вимогам «Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 261 (із змінами і доповненнями від 3 квітня 2019 р. № 283), наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12.07.2019 р.) і «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44), а її автор – Кульчицький Тарас Русланович, на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право за спеціальністю 081 «Право».

Опонент –

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
заступник керівника департаменту
аналітичної та правової роботи Верховного Суду –
начальник правового управління
Касаційного цивільного суду

Михайло Шумило