

Голові
разової спеціалізованої вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»
доктору історичних наук, професору,
заслуженому працівнику освіти України
БОРОДІНУ Є.І.

ВІДГУК

рецензента, доктора економічних наук, професора Макуріна Андрія Андрійовича на дисертацію Ковтуна Вадима Валентиновича «Публічне управління у сфері життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб: правові аспекти», подану до захисту у разову спеціалізовану вчену раду Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування».

1. Актуальність та зв'язок з науковими програмами

Дисертаційна робота В.В. Ковтуна присвячена одній з найважливіших сучасних проблем – ефективному публічному управлінню та правовому регулюванню процесів життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в умовах загальнонаціональної гуманітарної кризи. Актуальність дослідження обумовлена не лише масштабом викликів, а й необхідністю збалансувати соціальне забезпечення та ефективне використання обмежених бюджетних ресурсів у публічному секторі. Автор ґрунтовно підкреслює потребу у створенні моделей управління, які забезпечують фінансову стійкість, прозорість розподілу державних коштів і інтеграцію підходів до фінансового аудиту у систему підтримки ВПО.

По-перше, дисертація звертає увагу на запровадження повного циклу управління програмами підтримки ВПО із вбудованими механізмами контролю: від програмно-цільового планування і середньострокового бюджетування до регулярного моніторингу, внутрішнього контролю, незалежного зовнішнього аудиту та постаудитної оцінки результатів. Така архітектура дозволяє перейти від обліку видатків до управління результатами, забезпечуючи відповідність цілей програм вимірюваним індикаторам ефективності та соціально-економічного впливу.

По-друге, автор наголошує на ролі цифровізації та управління даними у підвищенні прозорості й підзвітності. Інтегрована екосистема даних (реєстри ВПО, виплати, житлові програми, соціальні послуги, зайнятість) із визначеними правилами доступу, журналами аудиту транзакцій та механізмами перехресної верифікації знижує ризики дублювання допомоги,

шахрайства та помилок у нарахуванні. Впровадження real-time дашбордів витрат і результатів, а також маркерів ризику (red flags) дозволяє аудиторам і стейкхолдерам своєчасно ідентифікувати аномалії та проводити ризик-орієнтований контроль.

По-третє, дисертація підкреслює важливість оцінювання непрямих економічних ефектів підтримки ВПО на рівні громад: вплив на зайнятість, розвиток МСП, податкову базу, споживчий попит, завантаження інфраструктури, людський капітал. Запропонований автором облік мультиплікативних ефектів у моделях прийняття рішень дозволяє коректніше ранжувати інструменти підтримки з точки зору довгострокової окупності та соціально-економічної віддачі для приймаючих територій.

Запропоновані у дисертації підходи передбачають баланс децентралізації та стандартизації: мінімальні національні стандарти послуг і даних, типові процедури та шаблони, а також механізми міжмуніципальної кооперації та спільних сервісних центрів для підвищення економії від масштабу. Такий баланс знижує транзакційні витрати, водночас зберігаючи можливість адаптації рішень до локальних умов і ризиків.

Нарешті, важливим методологічним елементом є інтеграція управління ризиками у контур аудиту: ідентифікація ризиків шахрайства, корупції, IT-інцидентів та помилок адміністративного характеру; класифікація ризиків за критичністю; визначення тригерів для позапланових перевірок; інструменти виправлення і компенсацій. Таким чином, дисертація не лише формулює правові засади підтримки ВПО, але й пропонує модель управління, що підвищує результативність державних витрат, мінімізує ризики неефективності та порушень, а також забезпечує підзвітність і прозорість на всіх стадіях реалізації політик. Це надає дослідженню чітко вираженого прикладного виміру для органів державної влади, місцевого самоврядування та незалежних суб'єктів аудиту.

Дослідження виконано у межах науково-дослідних робіт кафедри державного управління і місцевого самоврядування НТУ «Дніпровська політехніка», зокрема «Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні» (ДР 0122U002375), що вказує на його відповідність пріоритетним напрямам і забезпечує інституційний мандат для інтеграції результатів у практику стратегічного планування та бюджетного процесу.

2. Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій

Дисертація В.Ковтуна має цілісну логіко-методологічну конструкцію: від проблемної постановки й формулювання дослідницьких питань до перевірки гіпотез, емпірично підкріплених висновків та операційно придатних управлінських рекомендацій. Використано комплекс взаємодоповнювальних методів – нормативно-правовий аналіз, компаративний підхід із залученням практик держав, що пережили масове внутрішнє переміщення, елементи політики оцінювання, аналіз зацікавлених сторін і визначення правових ризиків, що є адекватними предмету й меті дослідження. Репрезентативна джерельна база, включно з актами

національного законодавства, міжнародно-правовими документами (керівні принципи ООН з внутрішнього переміщення, стандарти Ради Європи та ЄС), судовою практикою та аналітичними звітами, у поєднанні з фактами часткового впровадження, істотно підсилює валідність і відтворюваність висновків.

З правової точки зору заслуговує на схвалення послідовна робота дисертанта з понятійно-категоріальним апаратом та системною узгодженістю норм. Автор не обмежується описом чинного регулювання, а пропонує концептуальні рамки для правової інклюзії ВПО, деталізує мінімальні стандарти доступу до правових послуг і окреслює процедурні гарантії реалізації прав у стані надзвичайної ситуації та перехідного правосуддя. Важливо, що дослідження враховує колізійність і фрагментарність підзаконного регулювання, пропонує механізми ієрархізації норм, типізації адміністративних процедур і створення уніфікованих глосаріїв для міжвідомчої комунікації.

Дисертація має цілісну логіко-методологічну конструкцію: від проблемної постановки та гіпотез до емпірично підкріплених висновків і управлінських рекомендацій. Використано комплекс методів (нормативно-правовий аналіз, компаративний аналіз, елементи політики оцінювання, аналіз зацікавлених сторін), що є адекватними предмету й меті дослідження. Репрезентативна джерельна база (понад 200 позицій) та наведені факти впровадження підсилюють валідність висновків.

3. Наукова новизна

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у розробці та обґрунтуванні комплексу наукових положень, підходів та моделей, що забезпечують методологічну основу для формування інноваційних засад публічного управління у сфері життєзабезпечення ВПО з акцентом на правові аспекти. Сформульовані дисертантом положення мають вагомe теоретичне та практичне значення для розвитку науки публічного управління.

у перше:

- проведено комплексне дослідження організації спеціальних правових послуг для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в умовах правового режиму воєнного стану; визначено, що ключову роль у захисті прав, гарантії життєзабезпечення й недопущенні дискримінації ВПО відіграють спеціалізовані правові центри, консультаційні пункти, мобільні групи безкоштовної правової допомоги та набори екстрених юридичних сервісів; аргументовано необхідність адаптації законодавства й адміністративних процедур щодо швидкої ідентифікації статусу ВПО, оформлення допомог, доступу до житла, освіти, медицини і праці за спрощеними процедурами в умовах воєнного часу; показано, що розвиток мережі спеціальних правових сервісів у поєднанні з інтеграцією базових цифрових інструментів дозволяє своєчасно реагувати на юридичні проблеми ВПО, гарантувати їхні основні права у кризових умовах, ефективно впроваджувати моніторинг звернень і запитів;

– виокремлено й систематизовано правові механізми попередження і протидії колабораціонізму серед ВПО: перевірка на предмет законності переміщення, юридична підтримка у справах, пов'язаних із підозрою у співпраці з окупаційними адміністраціями, роз'яснення нових положень кримінального і адміністративного законодавства, індивідуальний супровід у випадках досудового розслідування чи притягнення до відповідальності;

–*удосконалено:*

наукові підходи до формування ефективної взаємодії органів публічної влади з внутрішньо переміщеними особами в умовах воєнного стану на основі інтегрованої моделі правових і сервісних взаємодій у сфері життєзабезпечення ВПО; така модель орієнтована на збалансування чотирьох ключових складових: спеціалізованої правової підтримки, прозорого доступу до інформації про державні гарантії та пільги, підзвітності й підконтрольності органів влади щодо надання статусу та допомоги, а також інклюзивного охоплення всіх категорій переміщених осіб у різних регіонах. При розробці цієї моделі враховано багаторівневу структуру публічного управління, необхідність швидкої адаптації правового регулювання до рішень органів у справах ВПО, особливості організації сервісів у прикордонних, прифронтових чи деокупованих територіях, а також ризики соціального та правового відчуження ВПО у період тривалого конфлікту. Комплекс засад моделі включає правову чесність і відкритість (максимальна доступність інформації про гарантії та процедури), системну прозорість (механізми громадського й внутрішнього моніторингу за розподілом допомоги), безперервний правовий діалог (інструменти консультацій, правової просвіти й оперативного реагування на звернення), рівний доступ до послуг осіб, що перемістилися у межах країни;

- понятійно-категоріальний апарат правового режиму життєзабезпечення ВПО розширено завдяки введенню сучасних категорій, релевантних до умов масового переміщення. Зокрема, це такі поняття, як «правова інклюзія» (забезпечення рівних юридичних гарантій для ВПО у цифровому та традиційному форматах), «спеціалізовані правові канали» (мережа консультативних центрів, юридичних гарячих ліній, пунктів оперативної правової допомоги), «підзвітність у кризових умовах» (обов'язкова звітність органів влади перед суспільством щодо використання ресурсів і підтримки ВПО), «правова захищеність життєвих рішень» (юридичний супровід процедур реєстрації, оформлення соціальних чи житлових пільг, вирішення спірних питань щодо власності, праці чи освіти), «середовище правової комунікації» (інтегровані платформи для звернень і зворотного зв'язку, електронні приймальні, мобільні групи юристів). Запроваджуються нові визначення, зокрема «екосистема правової підтримки ВПО», «цифровий моніторинг юридичних звернень», «платформи прозорого надання послуг», які відображають сучасну архітектуру взаємовідносин держави й переміщених осіб у надзвичайних обставинах;

- методологію дослідження зарубіжного й національного досвіду правового забезпечення життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб

модернізовано за рахунок комплексного аналізу інновацій у сфері реєстрації ВПО, упровадження спрощених процедур доступу до правової допомоги та розробки механізмів міжінституційної взаємодії й громадського моніторингу якості юридичних і соціальних сервісів. Виокремлено ключові ризики для забезпечення ефективного життєзабезпечення ВПО у воєнний час, серед яких фрагментованість нормативно-правового регулювання, нерівномірний доступ до правових послуг у різних регіонах, складнощі ідентифікації статусу та визначення колабораціоністської діяльності, брак довіри до державних інституцій, а також ймовірність інформаційних маніпуляцій чи зловживань ресурсами. На цій основі запропоновано напрямки підвищення правової стійкості системи підтримки ВПО, розширення участі громадськості у громадському контролі за дотриманням прав внутрішньо переміщених осіб, а також удосконалення процедурно-правових і технічних рішень задля прозорості й підзвітності у публічному управлінні життєзабезпеченням ВПО;

набули подальшого розвитку:

- сучасні концепції структурно-функціонального аналізу механізмів забезпечення базових потреб і правових гарантій внутрішньо переміщених осіб у процесі трансформації державної влади та децентралізації. У межах цього підходу досліджено інститут правової підтримки ВПО, різноманіття форм і процедур надання адміністративних послуг, функціонування спеціалізованих центрів життєзабезпечення та консультативної допомоги, а також систем зворотного зв'язку й моніторингу запитів переміщених осіб. Зокрема, уточнено конституційно-правові засади захисту прав ВПО, переосмислено процедури надання спеціального статусу, сформовано нові підходи до правового супроводу інтеграційних процесів у приймаючих громадах. Визначено стратегічні напрями вдосконалення системи життєзабезпечення ВПО, серед яких: законодавче закріплення розширеного тлумачення поняття «життєзабезпечення» (з акцентом на довгострокову інтеграцію); впровадження єдиних правових стандартів надання соціальних, житлових, медичних і освітніх послуг відповідно до особливостей різних категорій переміщених осіб; розвиток прозорих механізмів моніторингу доступності державних сервісів; створення системи запобігання нецільовому використанню статусу ВПО та протидії колабораціонізму без порушення базових прав громадян;

- актуалізовані стратегії модернізації державного управління життєзабезпеченням ВПО в умовах воєнного стану. Розширено зміст і практичне значення ризик-орієнтованої та проактивної моделі управління процесами життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб. Обґрунтовано теоретико-методологічні засади створення стійкої, прозорої і доступної системи надання послуг ВПО як у місцях компактного проживання, так і в умовах індивідуального розселення. Особливий акцент зроблено на формуванні інноваційних управлінських практик, що дають змогу: оперативно реагувати на зміни безпекової ситуації у регіонах із високою концентрацією ВПО; координувати взаємодію між центральними та місцевими органами влади при переміщенні великих груп осіб; забезпечувати

адаптацію соціальних програм до змінних потреб переміщеного населення; розширювати партнерство з міжнародними організаціями та волонтерськими об'єднаннями. Запропоновано концепцію «критичної правової інфраструктури» для ВПО, яка передбачає гарантований мінімум послуг і сервісів незалежно від місця перебування й фінансової спроможності громад у форматі ступеневої відповідальності держави, місцевого самоврядування і громадського сектору;

– новітні методичні підходи до оцінки ефективності правового забезпечення життєзабезпечення ВПО за кризових умов. На основі впровадження кризового аудиту доступності послуг та інтегрального індексу правової захищеності розроблено систему індикаторів результативності у сфері життєзабезпечення переміщених осіб, що включає: рівень інтеграції ВПО у приймаючі громади; доступність базових послуг з урахуванням регіональних особливостей та категорійної належності переміщених осіб; ефективність міжвідомчої координації; динаміку звернень за правовою допомогою; рівень довіри ВПО до органів влади; якість безпекового середовища та протидію дезінформації щодо прав і можливостей переміщених осіб. Запропоновано методику верифікації кризової спроможності правової системи життєзабезпечення ВПО, яка охоплює інституційну стійкість, нормативну забезпеченість, юридичну доступність послуг, прозорість розподілу ресурсів та незалежність механізмів оскарження рішень. Розроблені критерії слугуватимуть основою для удосконалення політики реінтеграції внутрішньо переміщених осіб і стратегічного розвитку сервісно-орієнтованої держави у період кризових викликів.

4. Повнота апробації результатів

За темою дисертації опубліковано 8 праць (5 статей у фахових виданнях категорії «Б», 3 тези конференцій). Публікації відповідають змісту дисертації та відображають ключові результати. Довідки про впровадження у практиці органів влади та інституцій громадянського суспільства підтверджують практичну релевантність і потенціал масштабування результатів дослідження.

5. Практичне значення

Результати придатні для: інтеграції у державні та місцеві стратегії щодо ВПО, програми відновлення та документи бюджетного планування; розроблення стандартів надання правових послуг, побудови реєстрів послуг і впровадження систем моніторингу й оцінювання; формування системи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в органах влади та підвищення якості зовнішнього аудиту використання коштів на підтримку ВПО. Зокрема, результати можуть бути використані для оновлення стратегій підтримки ВПО на рівні Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади і громад з урахуванням фазової логіки політик (екстрена допомога, стабілізація, довгострокова інтеграція). Запропоновані правові моделі дозволяють формалізувати в стратегічних документах мінімальні стандарти доступу до правових послуг, механізми компенсацій і відновлення

майнових прав, а також індикатори завершення статусу ВПО. Матеріали придатні для визначення пріоритетів фінансування, логіки «ресурси–продукти–результати–вплив», оцінки ефективності та цільові орієнтири для громад.

6. Дискусійні положення та зауваження до змісту та оформлення дисертації.

Відзначаючи наукову глибину та прикладне значення дисертаційної роботи В.В. Ковтуна, водночас вбачаю доцільним акцентувати на окремих положеннях, які носять дискусійний характер і заслуговують на подальше наукове обговорення. Вказані зауваження мають конструктивний характер та спрямовані переважно на окреслення перспектив подальших дослідницьких пошуків, що лише посилює інноваційність та актуальність представленого дослідження.

1. Автор дисертації демонструє глибоке розуміння сучасних методологічних підходів до розроблення політик, що проявляється в акценті на прозорості, підзвітності та забезпеченні реальних позитивних зрушень для цільових груп (розділ 1). Слід відзначити ефективне поєднання правового аналізу з управлінською логікою програмної діяльності, що забезпечує практичну цінність дослідження й дозволяє легко інтегрувати запропоновані механізми у реальні управлінські цикли.

Водночас, для підвищення змістовності та уніфікації інституційних практик, варто було більш повно формалізувати теорію змін (Theory of Change) для основних правових інструментів і механізмів. Деталізація дозволила б більш чітко визначити логіку зв'язку між правовими діями та очікуваними соціально-правовими ефектами, окреслити ключові припущення й ризики впровадження нормативних рішень, а також ідентифікувати зовнішні чинники, що можуть впливати на хід та результати відповідних процесів.

2. Автор цілком слушно робить акцент на цифровізації державних сервісів для ВПО, системній відкритості даних і прозорості управлінських процесів, втілюючи найкращі сучасні підходи до реалізації публічних функцій у правовій державі. Слід підтримати автора у розумінні важливості інтероперабельності реєстрів, оновлення стандартів електронного врядування та дотримання принципів правової визначеності у сфері обробки персональних даних.

Водночас, для посилення правового захисту даних та стійкості систем варто більш детально окреслити напрями зміцненні превентивного правового захисту інформації про ВПО, підвищення довіри до державних електронних сервісів, забезпеченні справжньої контрольованості інформаційних процесів та відповідності українських практик міжнародним і європейським стандартам захисту персональних даних. Така деталізація сприятиме кращій захищеності правової інфраструктури, мінімізує ризики неправомірного доступу і зловживань, а також істотно полегшить подальшу правову

експертизу систем, у тому числі зовнішній і внутрішній аудит відповідності стандартам законності, належності та захисту прав людини.

3. Автор обґрунтовано виокремлює та аналізує ризики, пов'язані з розподілом соціальної і правової допомоги для ВПО, демонструючи глибоке розуміння складнощів правозастосування та необхідності забезпечення справедливості й недискримінаційності. Варто особливо відзначити, що робота відображає реальні виклики й враховує багатоаспектність практичних ситуацій, які виникають у процесі надання допомоги ВПО.

У той же час, для посилення правових і організаційних механізмів попередження потенційних порушень доцільно було розширити підхід до управління ризиками шляхом доповнення роботи такими елементами: запровадження ризик-орієнтованого скринінгу заявок: розробка уніфікованого алгоритму попередньої оцінки наявності ознак потенційної неправомірності або конфлікту інтересів при поданні звернень. Також слід включити перехресну верифікацію реєстрів: обов'язковий аналіз інформації з декількох незалежних джерел/реєстрів, що значно зменшує ймовірність отримання допомоги особами, які не мають на це права або намагаються обійти обмеження системи.

4. Автор дисертації ґрунтовно і всебічно у третьому розділі роботи враховує перспективу відновлення й довгострокової інтеграції внутрішньо переміщених осіб, чітко артикулюючи потребу у сталих, передбачуваних та справедливих правових рамках для цієї категорії населення. Особливо цінним видається підкреслення важливості стабільного нормативного підґрунтя на різних етапах – від екстреного реагування до побудови умов для соціальної та правової інтеграції, що повністю відповідає очікуванням суспільства, найкращим міжнародним стандартам і доктринальним орієнтирам сучасної правової політики (підрозділ 3.2).

Водночас, доречно було у цьому ж розділі розробити критеріальні підходи до визначення завершення статусу ВПО, з урахуванням ризиків повторної вразливості та необхідних правових запобіжників. Запровадження календарних орієнтирів та розмежування відповідальності між органами влади допоможе уникнути затягування перехідних режимів і забезпечить керованість процесу переходу від тимчасових до сталих рішень, що особливо важливо у контексті відновлення країни та підвищення правової стійкості.

Втім, наведені зауваження і рекомендації не применшують загальної високої оцінки роботи, а вказують на перспективні напрями для подальших наукових досліджень.

7. Загальний висновок

Дисертаційна робота В.В. Ковтуна «Публічне управління у сфері життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб: правові аспекти» є самостійним завершеним науковим дослідженням, що містить вирішення значущого науково-прикладного завдання у сфері публічного управління. Наукова новизна дисертації поєднується з достатнім обсягом практичного

впровадження у процесах планування, бюджетування, моніторингу й аудиту державної політики щодо ВПО.

Актуальність теми, наукова новизна, теоретичне та практичне значення отриманих результатів, ступінь їх обґрунтованості, а також повнота викладу в опублікованих працях дозволяють стверджувати, що дисертація повністю відповідає вимогам Постанови Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 року «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» та Наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження вимог до оформлення дисертації».

Здобувач продемонстрував високий рівень теоретичної підготовки, здатність до самостійної науково-дослідної роботи та формулювання обґрунтованих висновків. Враховуючи вищевикладене, вважаю, що автор дисертації, Ковтун Вадим Валентинович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Рецензент:

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри міжнародних відносин і аудиту
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

А. МАКУРІН