

ВІДГУК
офіційного опонента доктора юридичних наук,
професора Крусян Анжеліки Романівни на дисертаційну роботу
Бовкуна Едуарда Михайловича на тему «Захист конституційних прав
внутрішньо переміщених осіб», подану на здобуття наукового ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Дисертаційне дослідження Бовкуна Едуарда Михайловича присвячене вельми актуальним з точки зору науки конституційного права та практики реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина проблемі захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Від часу здобуття Україною незалежності практично не було сучасної правової бази для побудови якісного законодавства щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб, яка б відповідала європейським стандартам прав людини. При цьому, якщо до 2014 року, попри те, що цінність людини, її гідності, прав і свобод як квінтесенції конституційного ладу та функціонально-телеологічної домінанти існування української держави сприймалася як аксіома, правосуб'єктність внутрішньо переміщених осіб залишалася доволі фрагментарно оформленою у вигляді самостійного інституту конституційного права України, то після анексії Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції Російської Федерації проти України, проблема захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб набула важливого практичного значення.

Необхідність формування спеціального законодавства, насамперед, була зумовлена нагальною потребою щодо забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України, прав і свобод громадян України, що стали внутрішньо переміщеними особами, внаслідок тимчасової окупації частини території України, або яких змусили покинути своє місце проживання, у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного

чи техногенного характеру. У доволі стислі строки постало завдання щодо забезпечення для внутрішньо переміщених осіб можливості реалізації їх прав і свобод, а також завдяки організаційно-інформаційним засобам створити для них належні умови соціальної адаптації.

Отже, можна констатувати стрімке формування не тільки нового інституту конституційного права та спеціального суб'єкта конституційно-правових відносин – внутрішньо переміщеної особи, а й виникнення нових для сфери конституційного правозахисту проблем соціальної інклюзії та адаптації, продовження здобуття освіти, сприяння у працевлаштуванні, забезпечення тимчасовим житлом, відновлення пенсійних виплат, грошових допомог, медичної допомоги, що потребують вирішення, сприяння можливості залучення коштів гуманітарної, благодійної допомоги, в т.ч. – з боку міжнародних установ, організацій та закордонних країн тощо.

Серед інших проблем конституційно-правового та спеціально-галузевого характеру нагальними є питання обліку та життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб та членів їх сімей у нових умовах проживання, спрощення порядку тимчасової реєстрації вимушених переселенців, інші процедурно-процесуальні питання щодо розгляду заяв про оформлення, переоформлення, продовження соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, забезпечення їх соціальними та медичними послугами. Актуалізувалися питання створення конституційно-правових та спеціально-галузевих передумов для розробки спеціальних комплексних державних та муніципальних програм, створення та ведення єдиного реєстру та бази даних з внутрішньо переміщених осіб, надання вимушеним переселенцям інформації щодо місць поселення та можливостей працевлаштування, забезпечення державою функціонування системи гарантій соціального та пенсійного забезпечення тощо. Ці та інші проблеми стали викликом не лише для суспільства і держави, а і сучасної науки конституційного права.

Дослідження правосуб'єктності внутрішньо переміщеної особи як окремого спеціального суб'єкта права конституційно-правових відносин, особливостей конституційно-правового забезпечення її прав, є необхідною складовою загальної системи захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб, а виявлення проблем і створення ефективних механізмів подолання конституційного правозахисту у цій сфері є запорукою розвитку сучасної науки, держави і суспільства.

Слід констатувати, що вітчизняній науці конституційного права питання дослідження правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб, проблем захисту їх конституційних прав, незважаючи на наявність доволі серйозних наукових досліджень у сфері прав людини і громадянина, на жаль, мають фрагментарний характер. Втім проблеми та виклики, обумовленні анексією Автономної Республіки Крим та збройною інтервенцією Російської Федерації проти України, змушують і теоретиків конституційного права, і практиків, насамперед законодавця, активізувати пошуки оптимальних шляхів вирішення суперечливих питань забезпечення прав відповідної категорії осіб.

Отже, актуальність концептуально-конституційного обґрунтування захисту прав внутрішньо переміщених осіб визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут конституційного права, які не лише дадуть змогу побудувати стійку законодавчу базу, на основі і в межах якої має конкретизуватися загальний правовий статус людини і громадянина в Україні, а й створити правові умови для реалізації інституту внутрішньо переміщених осіб в умовах викликів сьогодення.

Актуальність теми дисертаційної роботи Е. М. Бовкуна підтверджується і наявною в конституційно-правовій науці дискусією щодо розуміння міграційних процесів в цілому та внутрішнього переміщення в цілому, питань співвідношення загальних конституційних прав людини і громадянина та відповідних спеціальних

прав та їх груп вимушено переміщених осіб, проблем ефективності реалізації та захисту цих прав тощо.

Зазначені вище аргументи зумовлюють доцільність ґрунтовного наукового переосмислення насамперед питань захисту прав людини, в тому числі і прав внутрішньо переміщених осіб.

Дисертантом правильно визначено об'єкт дослідження – «суспільні відносини, що розкривають зміст та особливості реалізації конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб та виникають у процесі забезпечення і захисту їх прав», в межах якого чітко сформульовано предмет – «особливості конституційно-правового забезпечення захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб», що адекватно відтворює тему дисертації.

Такий підхід надав Е. М. Бовкуну можливість сформулювати основні завдання дисертаційного дослідження та реалізувати їх, дійти важливих для конституційно-правової науки і практики висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки пропозицій.

Враховуючи характер предмету дослідження, дисертантом окреслено коло завдань наукового пошуку, які закладено в основу структури роботи, а саме:

- досліджено концептуально-конституційні проблеми внутрішньо переміщених осіб у їх історичному аспекті (підрозділ 1.1);

- запропоновано оригінальне авторське визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» у сучасному конституційному праві України, здійснено його співвідношення з поняттям «мігрант», «вимушений переселенець», «біженець» (підрозділ 1.2);

- досліджено структурні елементи конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 1.3);

- розглянуто актуальні теоретичні та прикладні конституційно-правові проблеми набуття, реалізації і припинення правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні (підрозділ 1.4);

- досліджено правові та організаційні основи державного захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 2.1);

- вивчено судову практику діяльність щодо захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 2.2);

- вивчено досвід діяльності неурядових організацій в системі захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 2.3);

- сформульовано основні проблеми та запропоновано шляхи розвитку захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні (підрозділ 2.4).

Розкриття відповідних питань та розв'язання даних завдань забезпечили досягнення мети дисертаційного дослідження – системного аналізу проблем захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дослідження Е. М. Бовкуна ґрунтується на вдалому використанні дисертантом методів юридичної науки. Заслуговує на підтримку визначена автором методологія дослідження, яка складається з широкого кола філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів і підходів наукового пізнання конституційно-правових явищ, які в результаті допомогли повно та об'єктивно дослідити питання захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається з вступу, двох розділів, які структуровано на вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел (276 найменувань на 34 сторінках).

Виходячи зі змісту дисертації, можна зазначити, що дисертантом опрацьовано широке коло дисертаційних і монографічних робіт із зазначеного питання як українських, так і зарубіжних вчених-правознавців; проаналізовано міжнародні стандарти прав людини, норми чинного законодавства України, матеріали судової практики; використано матеріал енциклопедичних та навчальних джерел; опрацьовано широкий спектр джерел, які розміщені на ресурсах офіційних електронних видань.

Все це дає можливість зробити висновок, що з теоретичної та практичної точок зору тема дисертаційного дослідження розроблена ґрунтовно.

Наукова новизна одержаних результатів (наукових положень, теоретичних узагальнень, висновків та пропозицій) впливає з актуальності теми дослідження та полягає в тому, що у ній уперше у вітчизняній науці конституційного права системно здійснено системний аналіз теоретико-методологічних та прикладних проблем захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Здійснене дослідження дозволило обґрунтувати і сформулювати ряд нових наукових положень та практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення до чинного законодавства та правозастосовчої практики в Україні задля підвищення рівня захисту внутрішньо переміщених осіб та пошук нових правозахисних механізмів у контексті адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу, а також рецепції позитивного зарубіжного досвіду.

Положення наукової новизни отриманих результатів автором справедливо структуровано на ті, що отримані вперше, ті, що удосконалено, і ті, що дістали подальшого розвитку.

Найбільш важливе значення з теоретичної та практичної точок зору мають положення наукової новизни, що стосуються:

- визначення поняття конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, який розглядається як система закріплених Конституцією України основних конституційних прав і свобод людини, які вони мають як громадяни України або особи, що на законних підставах перебувають на її території, та спеціальних додаткових прав і обов'язків, зумовлених фактом їх внутрішнього переміщення, соціальних та юридичних гарантій їх реалізації та захисту;

- авторського розуміння реалізації конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб як процесу практичного використання передбачених конституційними нормами прав та соціальних можливостей щодо задоволення законних інтересів і потреб;

- обґрунтування висновку щодо важливості розроблення в доктрині конституційного права принципів реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, а саме: законності; рівності і недискримінації; допустимості обмеження прав іноземців та осіб без громадянства лише у випадках, встановлених Конституцією та законами України; терпимості і толерантності щодо внутрішньо переміщених осіб;

- формулювання визначення поняття «механізм реалізації конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб», під яким пропонується розглядати сукупність конституційно-правових норм та організаційно-інституціональних засобів забезпечення, охорони та захисту їх конституційних і спеціальних прав, ліквідації негативних наслідків вимушеного переміщення та інтеграції у приймаючі громади;

- обґрунтування пропозиції щодо прийняття Міграційного кодексу України як спеціального кодифікованого нормативно-правового акту, у межах якого можуть врегульовуватися відносини щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб;

- обґрунтування необхідності запровадження посади спеціалізованого омбудсмана з питань міграції, до сфери відання якого пропонується віднести контроль за дотриманням законодавства щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та координацію зусиль держави та громадянського суспільства у допомозі внутрішньо переміщеним особам;

- визначення поняття «внутрішньо переміщена особа», під якою пропонується розуміти будь-яку особу, яка перебуває під юрисдикцією України, змушена чи вимушена залишити місце свого постійного проживання у межах міжнародно-визнаних кордонів держави внаслідок обставин об'єктивного характеру, спричинених збройним конфліктом, окупацією чи анексією території, надзвичайними ситуаціями антропогенного характеру, проявами насильства, масовими порушеннями прав людини чи внаслідок примусового переміщення у зв'язку з суспільними потребами;

- визначення концептуальних підходів щодо державної політики у сфері внутрішнього вимушеного переміщення населення та створення єдиного правозахисного простору на основі конституційних принципів і міжнародних стандартів; формування дієвої системи позитивної адаптаційно-інтеграційної соціалізації внутрішньо переміщених осіб на новій для них території, виокремлення шляхів забезпечення соціального захисту та ефективне вирішення їх побутових проблем;

- характеристики ознак конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб;

- характеристики функцій неурядових правозахисних організацій та інших інститутів громадянського суспільства у забезпеченні та захисті прав внутрішньо переміщених осіб;

- підходів щодо гарантій доступу до ефективних засобів юридичного захисту та правосуддя внутрішньо переміщених осіб;

- доктринального тлумачення міжнародних та європейських стандартів у сфері забезпечення і захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб;

- пропозицій щодо рецепції у вітчизняній конституційній практиці зарубіжного досвіду організації та правозахисної діяльності щодо внутрішньо переміщених осіб тощо.

Зміст положень, що віднесені автором до положень наукової новизни одержаних результатів, свідчить про авторський підхід до вивчення проблематики захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Окремо слід зупинитись і на змісті дисертації, в якій автор послідовно розкрив актуальні конституційно-правові проблеми захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Автором чітко викладено зміст анотацій, що розкривають основні положення та висновки роботи. У вступі дисертаційного дослідження обґрунтовується актуальність теми, визначаються об'єкт, предмет, мета і основні завдання дослідження, характеризується методологічна і науково-теоретична основа роботи, наукова новизна отриманих результатів, теоретичне і практичне значення результатів дослідження, виокремлюються положення щодо їх апробації тощо.

У розділі 1 «Теоретико-правові засади правового статусу внутрішньо переміщених осіб та проблеми його конституційно-правового регулювання» автором ґрунтовно проаналізовано та з'ясовано історію розвитку уявлень про інститут внутрішньо переміщених осіб у конституційному праві. Досліджені концептуальні підходи щодо визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» у сучасному конституційному праві України у його співвідношенні з поняттям «мігрант», «вимушений переселенець», «біженець». Ґрунтовно та доволі плідно досліджені питання щодо поняття і структури конституційно-правового статусу

внутрішньо переміщених осіб, а також щодо його набуття, реалізації і припинення в сучасній Україні у контексті викликів сьогодення.

Слід позитивно відзначити спробу автора охарактеризувати сучасний стан пізнання конституційно-правових проблем захисту прав внутрішньо переміщених осіб, що насамперед відзначається різноманіттям поглядів вчених на феномен внутрішньої міграції, її чинників і факторів, форм і методів подолання тощо, посиленням міждисциплінарності наукового вивчення проблематики захисту прав внутрішньо переміщених осіб, об'єктивною необхідністю здійснення профільних конституційно-правових досліджень, необхідністю наукового переосмислення як теоретико-правових, так і практичних аспектів цієї тематики крізь призму їх багатомірності, міжнародних стандартів прав людини, досвіду зарубіжних країн тощо.

Розділі 2 «Конституційно-правові форми захисту прав внутрішньо переміщених осіб» присвячено дослідженню правових та організаційних проблем та засад державного захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб. Зокрема розглянуто питання щодо діяльності судів та неурядових організацій щодо захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в системі захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Оригінальністю та інноваційністю відрізняються авторські підходи щодо розуміння актуальних конституційних прикладних проблем захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні та перспектив розвитку профільного законодавства у цій сфері, інституційного забезпечення відповідних процесів.

У Висновках автором за результатами проведеного дослідження викладено найбільш важливі науково-теоретичні положення, які дійсно відображають зміст дисертаційного дослідження, результати використання різних методологічних прийомів дослідження, авторські ідеї, які засновані на дослідженому емпіричному

матеріалі. В додатках відображено список опублікованих дисертантом праць та результати участі в наукових та науково-практичних конференціях.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що викладені в дисертації положення, узагальнення та висновки можна використати у:

- науково-дослідній сфері – в процесі подальших наукових досліджень проблемних питань конституційно-правового забезпечення правозахисної діяльності щодо внутрішньо переміщених осіб;

- правотворчій сфері – для вдосконалення чинних нормативно-правових актів, що регламентують напрямки та форми правозахисної діяльності щодо внутрішньо переміщених осіб, під час розроблення законопроектів, які стосуються конституційно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні;

- навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з курсів «Конституційне право України», «Права людини», «Муніципальне право України», а також у системі підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, для навчання народних депутатів України та депутатів місцевих рад;

- правовиховній роботі – для підвищення правових знань та правової культури населення; правозахисній діяльності – як теоретичний матеріал для роз'яснення прав і свобод людини і громадянина тощо.

Зазвичай наукові дослідження, що присвячені складним проблемам теоретичного і практичного характеру та є інноваційними, зокрема як робота Бовкуна Е. М., викликають дискусії.

Отже, загальна позитивна оцінка дисертації не виключає можливості висловлення окремих зауважень, виявлення окремих спірних та таких, що потребують додаткової аргументації положень і висновків автора.

1. Дискусійним та спрощеним з точки зору предмету дослідження є авторський підхід, згідно якого в основу порівняння правових статусів внутрішньо переміщених осіб та біженців покладаються галузі права, які регулюють відповідні відносини. Так, на думку дисертанта, «правовий статус біженців регулюється переважно нормами міжнародного публічного права, тоді як правовий статус внутрішньо переміщених осіб регулюється здебільшого нормами національного, переважно адміністративного, права» (стор. 50 дисертації). У даному випадку дещо зміщені критерії порівняння: акцент на міжнародному праві у контексті аналізу правосуб'єктності біженців дає можливість виокремити лише відповідні міжнародні стандарти та принципи, тоді як особливості їх правосуб'єктності визначаються національним законодавством, насамперед, конституційним правом. Щодо статусу внутрішньо переміщених осіб, то, виходячи з змісту дисертації та окремих публікацій автора, регламентація їх суб'єктивних прав та форм їх захисту також обумовлюється відповідними міжнародними стандартами. Пріоритетною галуззю права, якою регламентується порядок реалізації та захисту прав внутрішньо переміщених осіб, також є насамперед конституційне право.

2. У цілому поділяючи пропозицію дисертанта щодо необхідності запровадження посади спеціалізованого омбудсмана з питань міграції, до сфери відання якого має бути віднесено контроль за дотриманням законодавства щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб (стор. 10, 114–115 дисертації), вважаємо, що у роботі більш детально було б зупинитися на принципах та можливих формах взаємодії такої інституції із Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Також варто було б запропонувати авторський проект положення або закону про міграційного омбудсмана.

3. Висвітлюючи роль у правозахисному механізмі захисту прав внутрішньо переміщених осіб неурядових правозахисних організацій та інших організацій

громадянського суспільства, які «знаходяться в авангарді національних заходів реагування на внутрішнє переміщення, проводять моніторинг про становище внутрішнє переміщених осіб і дотримання їх прав» (анотація до дисертації, розділ 2.3 дисертації), автор, на жаль, доволі фрагментарно висвітлює проблеми участі у забезпеченні та захисті прав внутрішньо переміщених осіб таких суб'єктів громадянського суспільства як територіальні громади та органи місцевого самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід функціонування муніципальних структур захисту прав людини в цілому та внутрішньо переміщених осіб, зокрема, є яскравою ілюстрацією процесів взаємодії держави та громадянського суспільства у вирішенні відповідних проблем життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб.

4. Не заперечуючи можливості кодифікації законодавства у сфері міграційних відносин в цілому та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб зокрема, у тому числі у формі Міграційного кодексу України, пропозиції щодо розробки проекту якого відстоює дисертант (анотація, стор. 10, 110 дисертації), вважаємо, що у контексті дослідження бажано було б навести більш ґрунтовні аргументи на користь цієї ініціативи із врахуванням концептуальних підходів кодифікаційної техніки та відповідного зарубіжного досвіду.

Однак, попри зазначені зауваження, можливо зробити загальний висновок, що в цілому вони не применшують позитивного значення дисертації.

Підтвердженням обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій дослідження є наукові публікації автора. Основні результати дисертаційного дослідження відображено у 10 наукових публікаціях автора у фахових виданнях України та спеціалізованих виданнях іноземних держав, збірниках матеріалів науково-теоретичних та науково-практичних конференцій.

Усі публікації автора за змістом відповідають темі дисертаційного дослідження, доводять повноту опублікування отриманих результатів та наявність їх достатньої кількості. Опубліковані праці автора присвячені різним аспектам досліджуваної проблеми та гармонічно презентують зміст основних положень авторської концепції захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз змісту дисертації дозволив встановити відсутність текстових запозичень без посилання на джерело (плагіату). Відсутні порушення академічної доброчесності.

Вважаю, що дисертаційне дослідження на тему: «Захист конституційних прав внутрішньо переміщених осіб» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року №261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року №283), пункту 10 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. №167, а її автор – Бовкун Едуард Михайлович за результатами захисту у встановленому порядку заслуговує на присвоєння освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

Доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Київського інституту інтелектуальної
власності та права Національного університету
«Одеська юридична академія»



А.Р. Крусян

Підпис засвідчує:

Перший проректор,
професор



М.Р. Аракелян